

Kiss Károly

**Környezetvédelmi adóreform
Nyugat-Európában
— és néhány hazai vonatkozás**

11. szám

Budapest, 2002. július

ISBN 963 503 290 0

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>

Tartalom

Bevezetés	6
I. Megvalósult adóreformok és tervek	11
1. Dánia permanens adóreformjai.....	11
2. Németország: óvatos kísérlet a háztartásokkal	14
3. Hollandia: a jövedelmi pozíciók nem változhatnak.....	22
4. Anglia: adóreform az iparban.....	24
5. Alkotmányos aggályok Franciaországban	28
6. Reformok és tervek más országokban	30
II. Kritikus pontok	33
1. Környezeti hatás	33
2. Árrugalmasság.....	35
3. Jóléti hatások.....	37
4. Kettős osztalék	42
5. Jövedelem-redistribúció	43
6. Ágazati hatások	45
7. Versenyképesség	48
8. Az érintettek ellenállása	53
9. Bizottsági megítélés.....	56
10. Szűkebb együttműködés.....	58
III. Összegző megállapítások	61
IV. Hazai fejlemények és tanulságok	68
1. Zöld költségvetések	68
2. Modellszámítások	73
3. Tanulságok és teendők.....	75
Források és irodalomjegyzék	87
A szerző.....	91
A sorozat.....	92
<i>Contents</i>	<i>93</i>
<i>Summary of lessons for Hungary</i>	<i>94</i>

Bevezetés

A környezetgazdaságtan abból a megállapításból indul ki, hogy a hagyományos közgazdaságtan ma már diszfunkcionálissá vált, sőt, kimondottan kártékony. A társadalmi tiszta terméket nagyrészt azon a termelési tényezőn (a munkaerőn) realizálja, mely megújuló erőforrás, szinte kiapadhatatlanul rendelkezésre áll (sőt, túl sok van belőle, lásd: munkanélküliség), ugyanakkor azokat a termelési tényezőket, melyekből egyre kevesebb van és melyeket egyre inkább tönkreteszünk (kimerülő természeti erőforrások és természeti közjavak) nem adóztatja meg, vagy más módon nem védi eléggé (esetenként még a szabad használatukat is lehetővé teszi).

Ezen a helyzeten igyekszik változtatni a környezetvédelmi adóztatás. Úgy másfél évtizede megjelent annak egy speciális változata, a *környezetvédelmi adóreform*. Ez az elképzelés a költségvetési bevételsemlegesség alapján áll, azaz környezetvédelmi adókat csak oly módon vet ki, hogy azzal egy időben és azonos mértékben csökkenti a hagyományos adókat. És mivel a hagyományos adók (és járulékok) leginkább az élőlombot terhelik, a környezetvédelmi adóreform keretében a személyi jövedelemadó, de még inkább a tb-járulék csökkentése a cél.

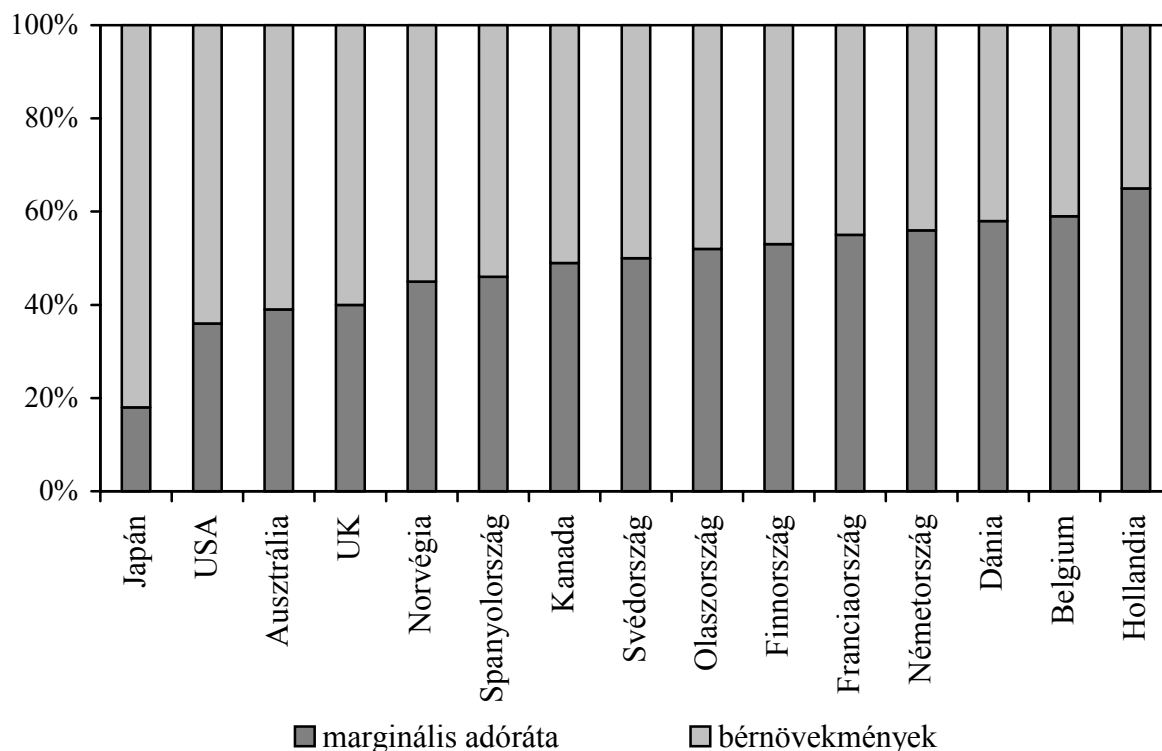
A környezetvédelmi adóreformmal ily módon kettős hatást érhetünk el: javítjuk a környezet állapotát és — relatíve olcsóbbá téve az élőlombot — ösztökéljük a foglalkoztatás bővítését. Ezt nevezzük a szakmában jól ismert „kettős osztaléknak” (*double dividend*).

Magyarországon a Levegő Munkacsoport szakértői 1992-től kezdődően évente készítenek ún. „zöld költségvetéseket”, melyek — a hivatalos költségvetés alternatívájaként — ezen elv jegyében születnek. Gyakorlati alkalmazásról azonban még nincs szó. Nyugat-Európában viszont már sok országban élnek ezzel a megoldással: van, ahol az adóátváltásnak csak egy-egy elszigetelt példáját találjuk meg, van, ahol viszont egész rendszerét. A skandináv országokban, Hollandiában, Németországban és Angliában már megvalósult (pontosabban elkezdődött) a környezetvédelmi adóreform.

Környezetvédők körében — mind Nyugat-Európában mind itthon — kezdetben igen nagy volt a lelkesedés a környezetvédelmi adóreform iránt. Ez a buzgalom mára jórészt lelohadt. Nem azért, mintha az elképzelés nem lenne megalapozott; hanem mert a vele szemben tanúsított ellenállás miatt csak igen kis mértékekkel és korlátozottan alkalmazható, s így a várt eredmények is ennek megfelelően szerények. (Jellemző, hogy a tudományos elemzések egyik kérdése: egyáltalán van-e kimutatható mértékű pozitív hatás.)

Az ellenállás nem e sajátos adózási technikával, hanem a környezetvédelmi adók további kiterjesztésével szemben jelentkezik. Tekintve ugyanis, hogy azok döntő részben az energiahordozókat érintik, szinte minden gazdasági szektor és a háztartások is ellenzik. A környezetvédelmi adóreform elterjesztése tehát azon múlik, hogy milyen mértékben győzhető le a gazdaság és a háztartások ellenállása az energiát közvetlenül vagy közvetve megdrágító környezetvédelmi adóreformmal szemben, az érintettek milyen mentességben vagy kompenzációban részesíthetők, végül pedig azon, hogy milyen mértékben halad előre a reform nemzetközi összehangolása, ellenkező esetben ugyanis versenyképességi problémákat okoz az elől haladók vállalatai számára. A súlyosbodó környezeti problémák és a nem szűnő munkanélküliség miatt azonban az elképzelés nem veszít aktualitásából, sőt, az egyre csak nő.

**A bruttó munkaerő-költségek marginális adórátája az OECD-országokban 1992-ben
(a termelésben dolgozó átlagos fizetésű alkalmazott esetében)**



Forrás: OECD1996, Implementation Strategies, 69. old.

Megjegyzések:

- (1) Marginális adórátája: a bruttó munkaerő-költségek egységnyi növekedéséből mekkora hányadot tesz ki a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék (ezt angolul *tax-wedge*-nek, „adóék”-nek nevezik).
- (2) A tb-járulékon kívüli más, nem-bér-jellegű munkaerő-költség (mint amilyenek a magánszektor szociális ellátásához történő munkaadói hozzájárulások) nem szerepel benne.
- (3) A személyi jövedelemadónak csak a „sztenderd” kedvezményeit veszi figyelembe a számítás.

Ez a tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutatja a környezetvédelmi adóreformok nyugat-európai alkalmazását és annak tapasztalatait. Az *I. fejezet* négy tipikus esetet ismertet: a dán, a német, a hollandot és az angolt, kitér a francia megvalósítás körüli vitákra, majd pedig — kevésbé részletezve — számba veszi a más országokban megvalósult környezetvédelmi adóreformokat és terveket is. A *II. fejezet* a kritikus pontokat elemzi, a tapasztalatokat szintetizálja. Míg az első fejezet a megvalósult eseteket ismerteti, a másodikban már helyet kapnak a modellszámítások is, sőt, mivel a működő esetek viszonylag elszigetelt, kisebb jelentőségű próbálkozások, az értékelésnél inkább az utóbbiakra kell hagyatkoznunk.

Havi átlagbér közterhei 2000-ben Magyarországon (Ft)

	munkáltató költsége	120.775
	egészségügyi hozzájárulás	3.900
⊕	tb-járulék 33%	28.050
	munkaadói járulék 3%	2.550
	szakképzési hozzájárulás 1,5%	1.275
	bruttó munkabér	85.000
	nyugdíjjárulék 8%	6.800
	egészségbiztosítási járulék 3%	2.550
⊖	munkavállalói járulék 1,5%	1.275
	szja (21,1%)	17.932
	nettó munkabér	56.443
	nettó bér/bruttó bér	66,4%
	nettó bér/béreköltség	46,7%
	béradó/béreköltség	53,3%
	(béradó: szja + tb)	

Forrás: Az államháztartás ... 2000, 63. old.

A III. fejezetben célirányosan, pontokba szedve összegzem a nyugat-európai tapasztalatokat. Ezután térek rá a hazai vonatkozásokra (IV. fejezet). Ismertetem az e téren született eddigi eredményeinket és tapasztalatainkat (mindez még csak elméleti jellegű), és tanulságokat vonok le a nyugat-európai fejleményekből a hazai alkalmazásra vonatkozóan.

A környezetvédelmi adóreform fogalmába beletartozik a környezeti szempontból kártékony vagy hasznos *támogatások* kérdése is. Tekintve azonban, hogy a bevételsemleges környezetvédelmi adóreform és a környezetileg releváns támogatások kérdése egymástól jól elhatárolható két témakör, ebben a tanulmányban *a támogatásokkal nem foglalkozom* (esetleg majd egy újabb dolgozatot szentelek a témának). Úgyszintén különválasztható nagy terület: *mire használják a környezetvédelmi adókat/illetékeket/díjakat?* Az alapképzések, ösztönző alapok ügye ugyancsak megérdemel majd egy újabb tanulmányt.

A környezetvédelmi adózás, illetve adóreform jórészt az energiához kötődik (közvetlenül az energiatermeléshez és -felhasználáshoz, közvetve pedig a közlekedésben felhasznált energiához). Sokszor zavar tapasztalható az energia-adózás és a környezetvédelmi adók és adóreform vonatkozásában, az összefüggések néha még a bennfentesek számára is nehezen tekinthetők át. Ennek a témának tehát úgyszintén érdemes lesz majdan egy külön tanulmányt szentelni.

Az alábbi *leltár* felsorolja a környezetvédelmi adók kapcsán tanulmányozható legfontosabb kérdéseket, ily módon is érzékeltetve jelen tanulmány témáját:

- a környezetvédelmi adók, díjak és illetékek fajtái
- a bevételek felhasználása: ha adók → központi költségvetés
 ha illetékek^x → alapok
 ha díjak^x → a szolgáltatás finanszírozása
- a támogatások kérdése:
 - környezetileg kártékony (megvonandó) támogatások és
 - környezetileg hasznos (juttatandó) támogatások és kedvezmények
- *környezetvédelmi adóreform (költségvetési bevételsemleges megoldás, az adóteher áttérelése)*^{xx}
- a közbeszerzések zöldítése.

Fogalmi tisztázás:

A témánk kapcsán használt fogalmak — viszonylagos újdonságuk miatt — még nem eléggé leülepedettek, kiforrottak. Szakmabeliek között is gyakran okoz félreértést az eltérő fogalomhasználat. Ezért az alábbiakban definíciószerűen leírom, hogy mit értek a tanulmányban használt alapfogalmak alatt.

Környezetvédelmi adó: Olyan adó, amelyet a környezet szennyezése miatt vetnek ki és a központi költségvetésbe folyik be. (Megjegyzem, hogy ennél vannak pontosabb és részletesebb „hivatalos” definíciók is, pl. az OECD anyagaiban. Ezek ismertetésével azonban nem akarom terhelni a már amúgy is hosszúra nyúlt bevezetőt.) Környezetgazdaságtanilag az lenne helyes, ha a szennyezés minden egysége után kellene adót fizetni, azzal arányosan. A hazai szabályozásban elterjedt egy olyan felfogás, hogy adót a határérték felett kell fizetni, míg alatta környezetterhelési, vagy környezethasználati díjat/adót. Ez nem logikus, mert az adónak nem helyes büntető jelleget tulajdonítani. A határérték túllépését büntetéssel és nem adóval kell szankcionálni. A környezetvédelmi adónak az a funkciója, hogy a szennyezés *összes* elhárítási költségét minimalizálja, s így egyfajta társadalmi optimumot valósítson meg. Ahhoz, hogy ez az optimum létrejöhessen, a szennyezést nem célszerű más eszközzel korlátoznunk.

Környezetvédelmi díj, illeték: Az adótól az különbözteti meg, hogy nem a központi költségvetésbe, hanem valamilyen elkülönített alapba folyik be, és ezzel „viszontszolgáltatással terhes”. Azaz: vagy környezetvédelmi célokra használják fel (mint pl. a korábbi KKA-ba vagy KAC-ba befolyó díjakat), vagy környezetvédelmi szolgáltatás fejében szedik be (pl. csatornadíj, szemétdíj).

Környezetvédelmi adóreform: Szinonimaként használom a zöld, vagy ökológiai adó-reformmal, alkalmanként az adóátváltással. Lényege a költségvetési bevételsemlegesség: a

^x A fogalomhasználat itt összekeveredik: a díjak kapcsán vízdíjról, csatornadíjról szokás beszélni, de az alapképző illetékeket is díjaknak nevezzük (termékdíjak).

^{xx} A fogalmak keverednek, és időnként bevételsemleges megoldásnak nevezik azt a változatot is, amikor az adót teljes egészében „reciklálják”, azaz visszaforgatják az iparba. Fontos ezért hangsúlyozni a *költségvetési* bevételsemlegességet; dolgozatomban ilyen értelemben használom ezt a fogalmat.

már meglévő, hagyományos adók és/vagy járulékok csökkentése fejében és azonos mértékben kivetett környezetvédelmi adóztatást jelent. Míg a környezetvédelmi adók többlet-terhet jelentenek a gazdaságnak és/vagy a társadalomnak, a környezetvédelmi adóreform keretében kivetett adók a társadalom és a gazdaság *egészét* tekintve nem növelik az adóterheket.

A környezetvédelmi adók és a környezetvédelmi adóreform egymással párhuzamosan, egyidejűleg is létezhetnek, sőt, többnyire léteznek is. Azokban az országokban, ahol a környezetvédelmi adóreformot alkalmazzák, rendre sokkal több olyan környezetvédelmi adó van, amely még korábban, *nem* a költségvetési bevételesemlegesség jegyében született.

Zöld költségvetési reform: Gyakorlatilag ugyanazt jelenti, mint a környezetvédelmi adóreform, de ha a pontos szóhasználatra törekszünk, annál szűkebb, hiszen a költségvetésbe nem tartozhatnak bele az államháztartás szélesebb körének bevételei.

Zöld államháztartási reform; az államháztartás környezetvédelmi reformja: Szakmailag ez a legpontosabb meghatározás, hiszen a tb-járulékok — melyeknek olyan fontos szerep jut a tárgyalt témában — nem adók, a költségvetés pedig az államháztartásnál szűkebb kategória.¹ A támogatások (mind a pozitív, mind a negatív) kérdése ugyancsak igen fontos szelete a zöld államháztartási reformnak. Adó alatt ugyan — a szűk szakmai nyelvben — támogatásokat is érthetünk (negatív adók), ez az értelmezés azonban nem elterjedt és nem kézzelfogható, így a környezetvédelmi adóreform kifejezés e tanulmányban nem vonatkozik a támogatásokra.

A téma tehát, amiről e tanulmány szól: zöld államháztartási reform, illetve az államháztartás környezetvédelmi reformja, de az egyszerűség és a közérthetőség kedvéért a környezetvédelmi adóreform kifejezést használom, továbbá *a támogatások és a közbeszerzés kérdését nem érintem*.

¹ Az EEB (*European Environmental Bureau*), melynek anyagai a tanulmány legjelentősebb forrásai, az ETR (*Environmental Tax Reform*), vagy az EFR (*Environmental Fiscal Reform*) megnevezéseket használja, kiterjedt, tehát minden összetevőt felölelő értelemben.

I. Megvalósult adóreformok és tervek

1. Dánia permanens adóreformjai²

A környezetvédelmi adók fajtáit és mennyiségét tekintve valószínűleg Dánia vezet. Az 1990-es években Dánia háromszor is megreformálta adórendszerét, a környezetvédelmi adóreform szellemében: csökkentette a munkaerő költségeit és növelte a környezetvédelmi adókat.

1993: a háztartások adóreformja

Az 1994-98. évi általános adóreform elsősorban a háztartásokra terjedt ki: az új zöld adók bevezetését (illetve a meglévők felemelését) a személyi jövedelemadó csökkentésével kombinálták:

- a munkajövedelem adóját a GDP értékének 2,2%-ában csökkentették, a marginális adórátát 10 százalékos mérsékléssel
- ennek ellentételezésére kiterjesztették a tőkeadókat (a GDP 1%-át nyerve ezáltal) és új, elsősorban a háztartásokat érintő zöld adókat vezettek be (melyekkel a GDP maradék kiesett 1,2%-át pótolták).

A szóbanforgó zöld adók:

- üzemanyagadó (ugyanolyan mértékű mint annak idején Németországban volt)
- a szén és a villanyáram megadóztatása (a kőolajjal azonos szinten)
- az ivóvízre kivetett díj
- szennyvízdíj
- műanyag zacskók megadóztatása (díja)
- szemétdíj
- könnyű teherjárművek adója (díja).³

Habár a személyi jövedelemadó csökkentése bőven kárpótolta a zöld adókat, az alacsonyabb jövedelműek számára külön intézkedéseket vezettek be: a gyermekes családok esetében megnövelték a családi pótlékot, a szociális átutalásokban részesülők (nyugdíjasok, diákok, stb.) pedig kompenzálást kaptak. Az adóreform hat társadalmi csoport jövedelmére gyakorolt hatását mutatja az alábbi táblázat. Láthatjuk, hogy végül is egyetlen egy társadalmi kategória jövedelmi helyzete sem változott negatív irányban; az adóreformot irányító politikusok erre kényszerültek.

A költségvetési bevételesemlegességet (az egész időszakra) az alábbi adatok jelzik: a 45 md DK szja csökkenést 12 md zöldadó-többlettel, 22 md tb-járulék többlettel, és az adóalap 11 milliárdos bővítésével kompenzálták.⁴

² Helbo Hansen (in: Schlegelmilch, 1999), Larsen (2002) és Dyck-Madsen (2002) alapján.

³ Lásd erről részletesen: Dyck-Madsen, 2002.

⁴ Itt tehát az a furcsa eset áll fenn, hogy nem a tb-járulékot csökkentették, hanem a személyi jövedelemadó csökkentése miatti bevételekiesést a tb-járulék növelésével pótolták. (Larsen 2002, 2. old.)

**A rendelkezésre álló jövedelem 1993 és 1998 közötti változása az adóreform
következtében** (dán koronában, 1993. évi árakon)

	jövedelem- többlet	zöld adók	helyi jöved. Adó- emelés	egyenleg
Egyedül élő személy egy gyermekkel, bérletben, szoc. segély, 150 ezer DK jövedelemig,	6.497	-2.085	-1.724	2.688
Kétgyermekes család, saját otthonban, szoc. segély, 300 ezer DK jövedelemig	13.342	-4.560	-3.278	5.504
Kétgyermekes család, saját lakásban, szoc. segély, 450 ezer DK jövedelemig	25.477	-4.560	- 5.548	15.369
Egyedülálló, munkanélküli segélyen élő, bérletben, szoc. segély	4.768	-1.675	- 1.501	1.592
Egyedülálló nyugdíjas, bérletben	2.853	-586	-946	1.321
Nyugdíjas házaspár, bérletben	3.043	-1.290	-1.108	645

Forrás: Larsen 2002, 2. old.

Megjegyzés: Az eredeti több, részletesebb adatot tartalmaz a jövedelmi és vagyoni helyzet leírására.

1995: az ipar és kereskedelem adóreformja

1996 és 2000 között fokozatosan újabb zöld adókat vezettek be *az ipar és a kereskedelem energia-felhasználásának csökkentésére*. A cél a dán nemzetközi klímamegőrzési vállalások teljesítése volt. Úgy ítélték meg, hogy a megtakarítási potenciált az iparban kell keresni, hiszen a VAT-ot fizető vállalatok visszakaphatták az energia-adót. „1993-tól kezdve tehát szerény CO₂-adókat vetettek ki a vállalatokra, mely alól a leginkább energia-igényesek mentesülhettek, ha önkéntes szerződést kötöttek energiafogyasztásuk csökkentésére a dán energiahivatallal.”⁵ Más esetekben a mentesítést az energia-audit végrehajtásától tették függővé, vagy az energiahordozó felhasználási területétől.

A CO₂-adó rátáját oly módon határozták meg, hogy minél magasabb volt az energia-intenzitás, annál alacsonyabb az adórata, de ugyanakkor az egységnyi kibocsájtásra eső adóteher növekedett az energia-intenzitással. Ezzel elérték, hogy a magas energiaszintű termékek egységnyi kibocsájtásának átlagos adóterhe magasabb, mint az alacsonyabb energiaszintű termékeké.

A CO₂-adót 1995-ben revideálták: a származási szektorokba történő visszaforgatásáról döntöttek. A visszaadott adó felhasználható a tb-járulék csökkentésére, nyugdíjkiegészítésre, vagy energiamegtakarító beruházások támogatására. Dániában is alapelvűvé vált — Hollandiához hasonlóan —, hogy az iparra kivetett környezetvédelmi adókat teljes mértékben helyben kell hagyni (vagy más szóval visszaforgatni, reciklálni). Dániában *a visszaforgatás* különböző formáinak ugyan a legnagyobb arányú része, de mégis csak *egyike a tb-járulék mérséklése, s így csak ilyen mértékben, csak ebben a vonatkozásban beszélhetünk ökológiai adóreformról*. 1996 és 2000 között az iparban kivetett zöld adók közel 60%-át kapták vissza a vállalatok a munkáltatói tb-járulék csökkentésére.

⁵ Larsen 2002, 3. old.

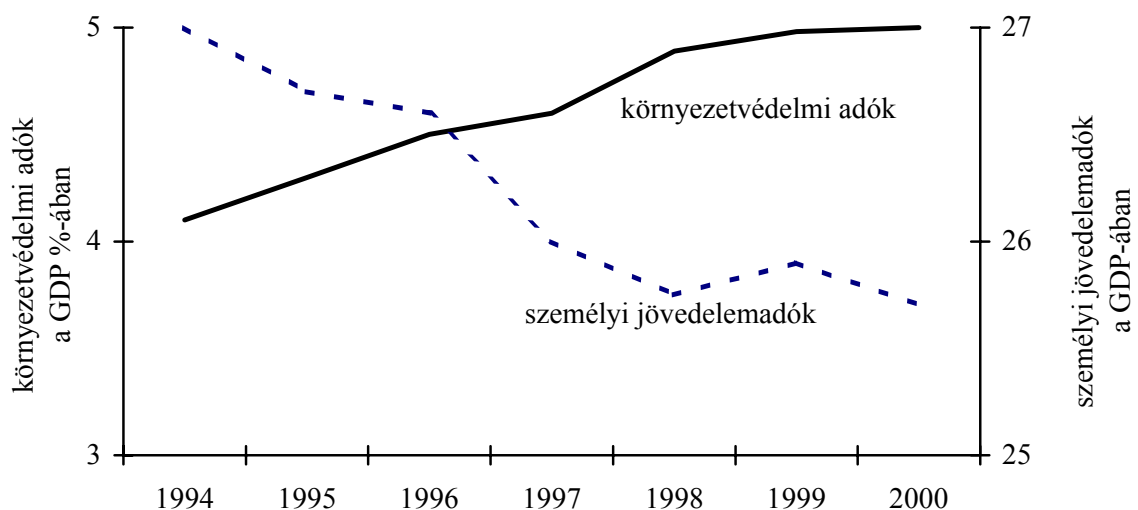
Az adóreciklálás a tb-járulék csökkentésén kívül a tőkebefektetést is ösztönzi. A foglalkoztatási hatásokra vonatkozó számítások így e kettőt együtt mutatják ki: a tőke és a munka relatíve olcsóbb lett, az energia drágább. A foglalkoztatást ez pozitívan befolyásolja, de a piciny mértékek miatt az eredmény is marginális jelentőségű.⁶

1998: újra a háztartások

Az 1998-2002-es időszak adóreformjai újból a háztartásokat érintették. Az energiaadók 15-25%-kal emelkedtek (kihasználva a világpiaci olajáresést). A költségvetési bevételesemlegességre utal, hogy a személyi jövedelemadók 10 md DK összegű csökkentését a zöld adók 6 milliárdos növekedése kompenzálta, továbbá az ingatlanadók 13 milliárdos emelkedése. (Mivel egyes elemek egyszeri hatásúak, hosszú távon a bevételesemlegesség érvényesül.)⁷

Ez alkalommal is különösen nagy gonddal ügyeltek a redisztribúciós hatások kiegyensúlyozására. Minden egyes kis- és középjövedelmű család rendelkezésre álló jövedelmét összességében pozitívan érintették az adóváltozások.

A dán környezetvédelmi adóreform két komponensének alakulása



Forrás: Dyck-Madsen, 9. old.

⁶ Helbo Hansen (in: Schlegelmilch, 1999.)

⁷ Larsen 2002, 4. old.

2. Németország: óvatos kísérlet a háztartásokkal⁸

Célok és mértékek

A Bundestag 1999. március 24-én fogadta el a törvényt a „környezetvédelmi költségvetési reform” bevezetéséről. Első szakasza az év áprilisától lépett életbe, majd 2000 és 2001 elejétől a második és a harmadik szakasz. Folytatódott a folyamat 2002 elejétől és 2003 elején is további intézkedéseket valósítanak meg. Ez a szakaszolás a környezetvédelmi adóráta fokozatos emelésének felel meg.

„A költségvetési adóreform célja az energiafogyasztás és az abból származó szennyező anyagok csökkentése, valamint a környezetileg hasznos termékek és technológiák fejlesztésének elősegítése. *Az adóbevételeket a nyugdíjbiztosítási hozzájárulások csökkentésére használják.* A nem-bér jellegű munkaerő-költségek ebből eredő csökkenésétől azt várják, hogy növelni fogja a foglalkoztatást. Ezen túlmenően az adóbevételekből támogatják a megújuló energiaforrások fejlesztését is.”⁹

Táblázatunk szemlélteti, hogy évi rendszerességgel csak az üzemanyagokra (évi 6 pfennig/liter) és a villanyáramra (változóan) vetnek ki ökoadó; a nehéz fűtőolajra csak egyszeri 0,5 pfennig/liter (2000-ben), a könnyű fűtőolajra pedig 4 pfennig/liter (a kezdő évben) az adó, úgyszintén a földgázra is (0,32 pfennig/kWh 1999-ben).

Hogy ez viszonylag mekkora terhet jelent, azt egyrészt az induló adómértékekhez, másrészt az energiatartalomhoz viszonyítva állapíthatjuk meg. A táblázat első számoszlopából láthatjuk, hogy az üzemanyagok adója literenként 98, illetve 62 pfennig volt 1998-ban — ehhez képest a könnyű fűtőolaj 8 és a földgáz 0,36 pfenniges adója eltörpült, a villanyáramon pedig nem is volt. (Az áfa-val a táblázat nem számol.) 2000. szeptember 11-én a benzin ára 206,3 pfennig volt, melyből 98 pfenniget tett ki a fogyasztási adó, 12-t az ökoadó és 96,3 pfenniget a termelői ár és a *Mehrwertsteuer*.¹⁰)

Az energiatartalom szempontjából (DM/GJ, utolsó oszlop) is igen nagyok az eltérések; az üzemanyagok 8-9 körüli, és a villanyáram 11 DM/GJ feletti adójával szemben a többi 1 DM/GJ alatti.

⁸ A német eset leírásához főképpen három forrást használtam: Bach et al. 2001a, Bach et al. 2001b és Meyer.

⁹ Bach et al., 2001a, 2. old.

¹⁰ Spiegel, 2000. szept. 11.

Az ökoadókat ütemezése és mértéke Németországban

	adók 1998 előtt (az öko- adókat meg- előzően) *	1999. ápr.1.	2000. jan.1.	2001. jan.1.	2002. jan.1.	2003. jan.1.	ökoadók összesen 2003-ban (pf és cent)	ökoadók összesen 2003-ban (DM/GJ és Euro/GJ)
normál- és szuperbenzin	98 pf/l	6 pf/l	6 pf/l	6 pf/l	3 cent/l	3 cent/l	30 pf/l 15 cent/l	9,27 4,7
dízel	62 pf/l	6 pf/l	6 pf/l	6 pf/l	3 cent/l	3 cent/l	30 pf/l 15 cent/l	8,38 4,19
könnyű fűtőolaj	8 pf/l	4 pf/l	-	-	-	-	4 pf/l 2 cent/l	1,12 0,56
nehéz fűtőolaj	...	-	0,5 pf/l	-	-	-	0,5 pf/l 0,25 cent/l	0,12 0,06
földgáz	0,36 pf/kWh	0,32 pf/kWh	-	-	-	-	0,32 pf/kWh 0,16 cent/kWh	0,89 0,45
villanyáram	-	2,- pf/kWh	0,5 pf/kWh	0,5 pf/kWh	0,26 cent/kWh	0,26 cent/kWh	4 pf/kWh 2 cent/kWh	11,11 5,6
ökoadó-bevétel	-	8,5 Md DM	17,2 Md DM	22,4 Md DM	14,3 Md EUR	17,2 Md EUR		
nyugdíjbiz- tosítási hoz- zájárulás (a bruttó bér %- ában)	20,3%	19,5%	19,3%	19,1%	19,-%	18,8%		

Forrás: Bund, 6. old., Bach et al. 2001a 5. old. és Meyer

* Áfa nélkül.

Mentesítések:

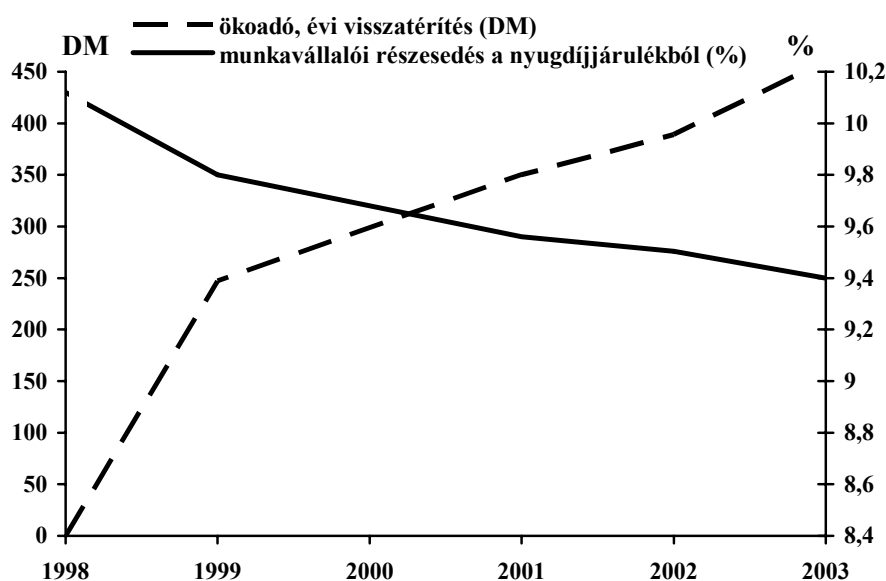
- A fenti ráták elsősorban a háztartásokra, a közlekedésre és a szolgáltatásokra vonatkoznak.
- A feldolgozóiparban, az építőiparban, a mezőgazdaságban, a villamosenergia-iparban és a bányászatban a villanyáram, a fűtőolaj és a földgáz esetében az ökoadó rátáját 80%-kal csökkentik (!), ha a fizetendő ökoadó teljes évi összege 500 euró fölött van.
- A fizetendő ökoadó teljes összege legfeljebb 20%-kal lehet több, mint a társadalombiztosítási hozzájárulások csökkentése.
- A kombinált erőművek teljesen mentesítve vannak.
- Úgyszintén az energiahordozók nem energetikai célú felhasználása is teljes mentességnek örvend.
- Az ökoadót nem alkalmazták a szénre. (Ott ugyanis először az óriási támogatásokat kellene leépíteni.)

Különösen az a kitétel esik súlyosan a latba, hogy az ökoadó összege legfeljebb 20%-kal lehet magasabb a tb-járadék csökkentésénél. Mivel ez utóbbit a bérek volumene határozza meg, az ökoadó valójában nem a felhasznált energiától, hanem a bértömegtől függ. (Ezzel nem 80%-os, hanem valójában 95-99%-os a mentesítés.)

Az ökoadók felhasználása

A tb-járadék csökkentése

A tb-járadékot munkáltatók és munkavállalók nagyjából fele-fele arányban fizetik. Mértéke 1998-ban 20,3% volt, 2003-ra 18,8%-ra szándékoznak csökkenteni. Az adóreform nélkül 2002-ben 20,6%-ra emelkedett volna. A bevezetés évében az adóreform 4,3 md eurót irányított át a társadalombiztosítási alapokba; ez az összeg évente fokozatosan nő, és 2003-ban már 16,9 md eurót fog kitenni.¹¹ Ez alacsonyabb bérköltséget eredményez a munkáltatóknak és több rendelkezésre álló jövedelmet a munkavállalóknak.



Forrás: Bund, 29. old.

¹¹ BUM 2002, 7. old.

Egy évi bruttó 5000 DM / 2556 euró jövedelemmel rendelkező német család esetében 2003-ra az ökoadó-visszatérítés következtében a 10%-os nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség 9,4%-ra csökken, és ez 230 euró felhasználható többlet-jövedelmet jelent. Az ökoadó miatti magasabb energiaárak viszont 198 euró többlet-költséget okoznak, így az egyenleg plusz 32 euró (lásd a táblázatot!).

Az adóreform egyenlege egy minta-háztartásban

	energia-felhasználás	ökoadó 2003-ban
100 m ² -es olaj központi fűtésű, átlagos hőszigetelésű lakás fűtése	2000 liter	41 Euro
3-személyes háztartás villanyáram-igénye	3500 kWh	52 Euro
gépkocsi-üzemanyag: 10.000 km-re (7 liter/100 km fogyasztásnál)	700 liter	105 Euro
az ökoadó összege		198 Euro
ökoadó-visszatérítés havi 5000 DM / 2556 Euro bruttó bevétellel rendelkező háztartásban		plusz 230 Euro
ökoadó-egyenleg		plusz 32 Euro

Forrás: Bund, 30. old.

Megjegyzés: Ezt a példát elsősorban a fogalmi szemléltetés kedvéért illesztettem be ide. Később (a modellvizsgálatok végén) részletesen kitérek a jövedelmekre gyakorolt hatásra, mely e példának ellentmondani látszik.

Amikor 2000 nyarán magasra szöktek a világpiaci olajárak, Németországban tetőfokára hágott az ökoadó-ellenesség. Kamionsofőrök és autósok nem a 98 pfennig/liter fogyasztási adót és a *Mehrwertsteuer*t kifogásolták, hanem a 12 pfenniges ökoadó miatt voltak felháborodva és tüntettek.¹² Az adóreform azonban átvészelte a nehéz időszakot, s az olajárak csökkenésével a téma lekerült a napirendről. Sőt, azt is mondhatnánk, hogy elfogadottá vált, hiszen 2001 végén a CDU-CSU politikusai kijelentették, hogy ha megnyernék a 2002-ben esedékes választásokat, akkor sem bolygatnák meg az ökoadók immár 4 éve működő rendszerét.

A megújuló energiaforrások fejlesztése

1999-ben és 2000-ben évi 200 millió DM-et, 2001-ben pedig 300 millió DM-et fordítottak a befolyt ökoadókból a megújuló energiaforrások fejlesztésére. 2002-ben 200 millió euró (400 millió DM), 2003-ban pedig 250-300 millió euró (500-600 millió DM) lesz ez az összeg.

Jürgen Trittin német környezetvédelmi miniszter a következőképpen értékelte az ökológiai adóreform piaci hatásainak és az annak keretében megvalósuló műszaki támogatási programnak az eredményeit: „Az elmúlt 3 évben e piaci ösztönző program (mely 200 millió euró nagyságú az idén) és a fűtőolajnak az adóreform következtében magasabb ára együttesen 50%-kal növelte meg a napkollektorok keresletét. 2001 végére e kereslet több, mint 2 milliárd eurós beruházást indukált, kedvező hatást gyakorolva az iparra, a szakágazatokra és a kereskedelemre. Csupán 2001-ben 900.000 m² napkollektort állítottak újonnan üzembe. Ezzel összesen már 4,2 millió m²-re nőtt a Németországban üzemelő napkollektorok felülete. 2002-

¹² Spiegel, 38/2000: Benzinpreise. Die Ökosteuer-Falle.

ben további egy millió négyzetméteres növekedéssel lehet számolni. Ez egyformán kedvez a klímavédelemnek, az érdekelt iparágaknak és a munkaerő-piacnak.”¹³

Környezeti hatások

Bár az adóreform bevezetése óta még csak igen kevés idő telt el, a pozitív környezeti hatások máris kimutathatók. Az olajipari szövetség adatai szerint „2001 első felében a motorüzemanyagok fogyasztása 1999 első feléhez képest 12%-kal csökkent, 2000 első feléhez képest pedig 8%-kal (a dízel 2%-kal). A korábbi felfelé ívelő trend ellenére az üzemanyag-fogyasztás 2000-ben több, mint 1,3%-kal csökkent 1999-hez képest.”¹⁴ (Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy 2000-ben erőteljesen nőttek a világpiaci olajárak, emelkedett a dollár árfolyama, s a közvélemény már ezek hatására is energiamegtakarításba kezdett.) Ugyancsak 2000-ben nőtt a gázmeghajtású személyautók eladása, a vasúton utazók száma 2%-kal emelkedett, 1999 első felében pedig a megosztott kocsihaszna­latot szolgál­ta­to vállalatokat igénybe vevő személyek száma 25%-kal nőtt.

Modellvizsgálatok

Mivel a gyakorlati tapasztalat még igen kevés, német kutatóintézetek és egyetemek modellvizsgálatokat végeztek, hogy megállapítsák, melyek a bevezetett ökoadó-rendszer környezeti, gazdasági és társadalmi-redistribúciós hatásai. A gazdasági hatások a makro-szintű és ágazati növekedésre, a foglalkoztatottságra és az energiapiacra vonatkoznak. Három elemző eszközt alkalmaztak:¹⁵

1. Az Osnabrücki Egyetem és a GWS mbH 58-szektoros gazdaság és környezet modellt alkalmazott ökonometrikusan becsült paraméterekkel (PANTA RHEI).
2. Az Oldenburgi Egyetem 9-szektoros, általános egyensúlyi modellel dolgozott, ún. kalibrált paraméterekkel (LEAN).
3. A Potsdami Egyetem a jövedelemelosztási hatásokat vizsgálta a háztartási szektor mikro-szimulációs modelljével.

A szimulációt a tényleges, 2003-as határon túl kiterjesztették 2010-ig, hogy a hatások markánsabbak legyenek; a 2003 utáni évekre a 2003-ban érvényben lévő mértékeket alkalmazták.

CO₂-csökkentés:

A kezdeti 0,5-0,8%-os csökkenés 2003-ra 2-2,5%-ossá nő, s attól kezdve az évi 2-3%-os sávon belül marad. Ez évi 20-25 millió tonnának felel meg.¹⁶ Bármennyire is jelentős ez a mennyiség, önmagában nem éri el sem Németország kiotói, sem egyéni kötelezettségvállalását. A kiotói megállapodás keretében Németország a hat üvegházhatású gáz 21%-os csökkentését vállalta, míg egyéni vállalat az 1990-es szint 25%-os csökkentése 2005-re.¹⁷

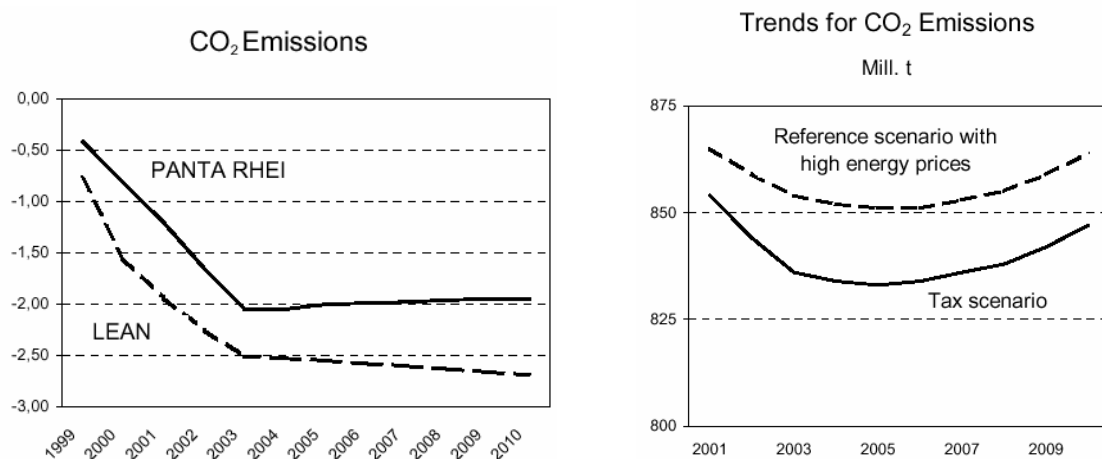
¹³ Trittin 2002, 7. old.

¹⁴ BUM 2002, 8. old.

¹⁵ Lásd erről Bach et al. 2001a, 2001b és Meyer.

¹⁶ A számítás nem veszi figyelembe azt az esetleges következményt, hogy az adóreform hatására a szennyezők hatékonyabb technológiákat alkalmazhatnak, s így kibocsátásuk tovább csökken.

¹⁷ Bach et al. 2001a, 7. old.



Forrás: Bach et al. 2001a.

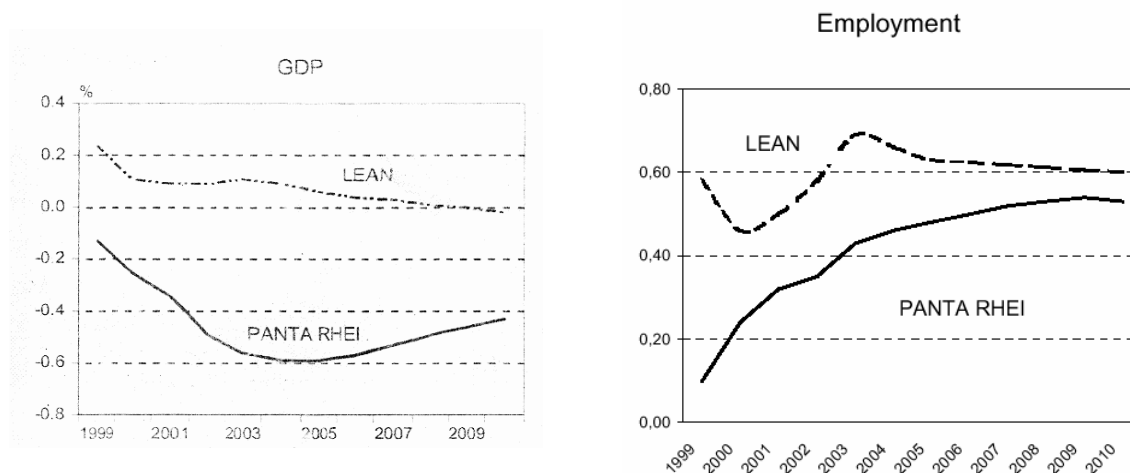
Hatás a GDP-re:

A GDP-re gyakorolt +0,2 és -0,4% közötti hatás elhanyagolható. Ez mind a keresleti, mind a kínálati oldalon jelentkező változásokból tevődik össze. Keresleti oldalon az energia-megtakarítást szolgáló technológiák és anyagok felváltják a — többnyire importált — energiát, míg a kínálati oldalon a GDP növekedése nagyobb mértékben származik a munkaerőből, mint az energiából (a viszonyítási alaphoz képest). A munkaerő-input növekménye túlkompenzálja az energia-input csökkenését.

Foglalkoztatás:

A foglalkoztatás szintje 0,1-0,6% között emelkedik évente, és 2010-ig ez összességében 250 ezer pótlólagos munkahelyet jelent, ami nem csekély eredmény, és egyben bizonyíték arra, hogy létezik a „kettős osztalék” hatás.

Ez az eredmény nem annyira az egyes ágazatokon belüli technológiai változásoknak köszönhető, mint inkább annak, hogy az adóreform következtében megváltozik a más-más munkaerő/energia összetételű ágazatok egymáshoz viszonyított aránya.



Forrás: Bach et al. 2001a.

Energiaár:

A modellek egy olyan változattal is számolnak, amikor — az alapváltozattal szemben — a kőolaj ára nem 20, hanem 30 USD/hordó, vagy amikor a DM jelentősen leértékelődik a dollárhoz képest; azaz, jóval magasabb az importált energia ára. Ilyen esetekben az ökoadó aránya kisebb lesz az árban, ezért hatása is mérséklődik, legyen az akár pozitív, akár negatív. A foglalkoztatás azonban kivétel! A tb-járulék csökkenése ugyanis nem függ az energiaártól (szemben az ökoadóról fent mondottakkal), viszont a munkaerő/energia input-arányt e változások megnövelik, s így a foglalkoztatottság emelkedik!

Ágazati hatások:

Az ágazati hatások kétféle módon keletkeznek: vagy az output csökkenése, vagy az energiát munkaerővel felváltó helyettesítés révén. Az ökoadók bevezetéséből leginkább az *építőipar* profitál (mert megnő a kereslet a szigetelő anyagok iránt és mert ez az ágazat munkaintenzív). Ezzel szemben az *energiaszektor* a legnagyobb vesztes.

Keresleti oldalról tekintve a hazai piachoz kötődő ágazatok számára (pl. fogyasztási javak, szolgáltatások) előnyt jelent a háztartások magasabb rendelkezésre álló jövedelme (a tb-járulék csökkenése miatt), miközben az export-orientált ágazatok nem számolhatnak ezzel az előnnyel. Ha ezek az export-orientált ágazatok ráadásul energia- és anyag-igényesek is (mint pl. az alapanyaggyártó- és vegyipar), akkor — a magas energia/munkaerő input-arányuknak köszönhetően — további veszteségeket szenvednek el. Mindezekre tekintettel az adóreform elsősorban az építőiparnak, a fogyasztási cikkek gyártóinak és a szolgáltatásoknak kedvez, miközben az energiaszektor, az alapanyaggyártók és a vegyipar hátrányos helyzetbe kerül.

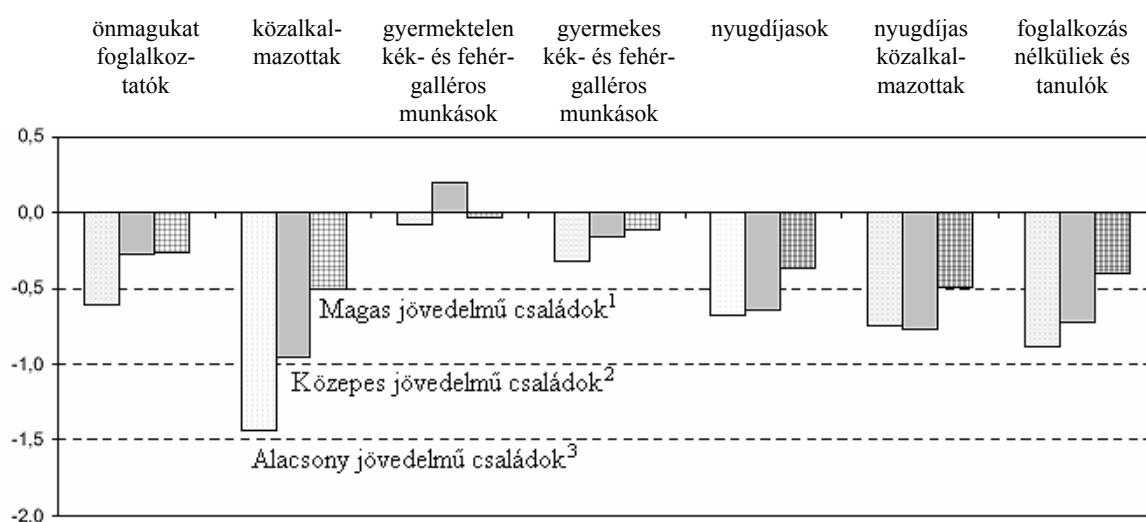
Jövedelem-elosztó hatások:

A potsdami szimulációs modellel megvizsgálták, hogyan hat az ökoadó-reform az egyes foglalkoztatási csoportok jövedelmére (önmagukat foglalkoztatók, közalkalmazottak, gyermektelen kék- és fehérgalléros munkások, gyermekes kék- és fehérgalléros munkások,

nyugdíjasok, nyugdíjas közalkalmazottak, foglalkozás nélküliek és tanulók). A válasz egyértelmű, 2003-ban mindegyik csoport jövedelmét csökkenti, a 0 és 1,4 százalékos sávban. Ez abból fakad, hogy miközben a bevezetett ökoadó kb. 60%-a a háztartásokra nehezedik, a nyugdíjárulék-csökkentés fele-fele arányban oszlik meg munkáltatók és munkavállalók között.

A német kormány — ennek ellensúlyozására — 2003-ban egy olyan személyi-jövedelemadó reformot kíván bevezetni, mely csökkenti az adót és növeli a gyermeksegélyt. Az ökoadó-reform és a személyi jövedelemadó-reform együttes hatására viszont már nőnek a rendelkezésre álló jövedelmek, a 0 és 4% közötti sávban.

A német környezetvédelmi adóreform jövedelmi hatása 2003-ban az egyes háztartási csoportok szerint (a rendelkezésre álló jövedelem %-ában)



Forrás: Bach et al. 2001a.

A német zöldek az alábbi problémákat fogalmazták meg az adóreform kapcsán:¹⁸

- Más intézkedések (pl. a nyugdíjreform) beárnyékolta a zöld adóreformot.
- A német lakosság előregedőben van, ezért a nyugdíjbiztosítás csökkentése nem kapott jelentősebb társadalmi támogatást.
- Az energiapiac liberalizációja jelentősen leszállította az energiaárakat, így az adóreform miatti áremelkedés szinte észrevétlen maradt (tehát nem fejtett ki kellő ösztönző hatást).
- Az ásványolajból és földgázból előállított villanyáramot kétszeresen is megadóztatják, miközben a nukleáris és szénalapú villanyáramot csak egyszer.
- Az Európai Bizottság súlyos kifogásokat támasztott az adó diszkriminatív (az ipart kevésbé érintő) jellege miatt, de 2002 áprilisában Németország felhatalmazást kapott, hogy 2012-ig folytathassa az ipari adómértékek csökkentésének gyakorlatát.¹⁹

¹⁸ ETR national overview 2002.

¹⁹ Uott.

3. Hollandia: a jövedelmi pozíciók nem változhatnak²⁰

Hollandia esetében érdemes nyomon követni a *folyamatot*, hogyan lett a kezdeti környezetvédelmi üzemanyagdíjból üzemanyagadó, majd „reciklált” energiaadó.

1988-ban az addigi szétforgácsolt, különféle környezetvédelmi díjak helyett az üzemanyagokra kivetett egységes környezetvédelmi díjat vezettek be. A 150 millió euró összegű bevételt külön kezelték, az nem folyt be a költségvetésbe. Felhasználásáról viták folytak. 1990-91-ben a díj mértékét megnövelték, s így a bevétel már 400 millió eurót tett ki. A folyamatos viták oda vezettek, hogy *1992-ben* a díjat általános adóvá változtatták, megszűnt a külön alapba gyűjtése, s így az már a költségvetés részévé vált, a környezetvédelmi kiadásokat pedig a központi költségvetésből fedezték. Az *üzemanyagadót* fele-fele részben vetették ki a CO₂-kibocsátás és az energia-tartalom alapján. Az 1992-es bevétel 600 millió eurót tett ki. Kivetették az adót a földgáz után is, a 10 millió m³ feletti fogyasztóknál azonban a rátának csak a felét alkalmazták.

Az általános üzemanyagadó mértéke:

- földgáz, 10 millió m ³ alatti fogyasztóknál	1 euró cent/ m ³
- földgáz, 10 millió m ³ feletti fogyasztóknál	0,5 euró cent/ m ³
- fűtőolaj	1,2 euró cent/liter
- szén	1 euró cent/kg

1993-95-ben tovább zöldült az adórendszer, az ökoadókat kiterjesztették a talajvíz-kinyerésre és a szemétre. A környezetvédelmi adóbevételek elérték az 1.000 millió eurót.

A „szabályozó energiaadó”:²¹

Az 1996 és 2001 közötti időszakban bevezetett „szabályozó energiaadót” (*regulatory energy tax*) a korábbiakhoz hasonlóan fele-fele arányban vetették ki a CO₂-kibocsátás és az energia-tartalom alapján. Célja az volt, hogy egy olyan eszközzel gazdagítsa a környezetvédelmi eszköztárat, mely a *háztartásokat, kisvállalkozásokat, intézményeket* célozza meg; azokat a gazdasági szereplőket, melyek kiesnek mind a megállapodások, mind a szennyezési jogok kereskedelmének köréből. A bevételeket az alacsony jövedelmű csoportok jövedelem-adójának csökkentésére, a munkáltatói tb-járulék mérséklésére és energiahatékonysági programok finanszírozására használják fel. Környezetvédők által gyakran hangoztatott tanulság: a környezeti okok nem elegendőek a reform „eladásához”.

Fontosabb jellegzetességei:

- kiterjesztették a villanyáramra is
- mértéke *erőteljesen degresszív*
- a felhasznált energia egy bizonyos része adómentes (földgáznál az első 800 m³, villanyáramnál az első 800 kWh)
- az üvegházi kertészet adókulcsa zéró
- csak háztartásokra és kisvállalkozásokra szabad kivetni (hogy ne rontsa az üzleti szféra versenyképességét)

²⁰ Cuelenaere és Vries előadásai, valamint Zom 1999 és Greening the tax system 2001 alapján.

²¹ *Regulatory energy tax.*

- és ami témánk szempontjából a legfontosabb: ***az adóbevétellel azonos mértékben csökkentették a közvetlen jövedelemadókat.*** (Valójában tehát ekkortól beszélhetünk ökológiai adóreformról.)

Az adóbevételek összege 2001-ben 2700 millió euró volt. Az energiaadók a GDP 1%-át, a költségvetés 4%-át tették ki; a GDP ezek miatti csökkenése elhanyagolható mértékű. 2002-ben a környezetvédelmi adókat kiterjesztették a peszticidekre, a felszíni bányászatra és a tűzijátékokra (petárdákra) is.

Adómértékek 2002-ben:

földgáz (m ³):	0-5000	12,40	euró cent
	5000-170.000	5,79	euró cent
	170.000- 1 millió	1,07	euró cent
	1 millió felett	0	euró cent
villanyáram (kWh):	0-10.000	6,01	euró cent
	10.000-50.000	2,-	euró cent
	50.000- 10 millió	0,61	euró cent
	10 millió felett	0	euró cent

Mindebből jól érzékelhető: ezek a környezeti adók elsősorban a háztartásokat, a közlekedést és a kisvállalati szektort, valamint az intézményeket érintik. A nagyipar jórészt mentesül az energia-adók fizetése alól.

Hollandiában egyetértés van abban, hogy a környezetvédelmi adóreformnak csak azt a változatát szabad megvalósítani, amikor a beszedett adókat visszaosztják az adott ágazaton belül. *Alapelv: a reform nem érintheti az érdekeltek jövedelem-pozícióit! Hatását csakis a megváltozott tényezők révén fejtheti ki.* Az üzleti szférában a társasági adó, a háztartásokban a személyi jövedelemadó, vagy a tb-járulék csökkentésére használhatók fel. Nemzeti vagy ágazatközi szintű újraelosztásukra nem látnak esélyt. Ezért eleve lemondtak arról, hogy az adóreform foglalkoztatás-bővítő hatásával is számoljanak.

Ez a szemlélet két szempontból is praktikusnak tűnik: (1) a bevezetéssel szembeni ellenállást jelentősen csökkenti, (2) elkerüli azt a problémát, hogy a Bizottság a környezetvédelmi díjakból képzett alapok kifizetéseit támogatásnak (s így az egységes piacot zavaró tényezőnek) tekintse. Az intraszektorális újraelosztás ugyanis nem minősül támogatásnak. Ez figyelemre méltó szempont a hazai elképzelésekre nézve is.

Más vonatkozásban a holland környezetvédelmi adópolitikát a nagyfokú *pragmatizmus* jellemzi: nem tűznek ki célokat, hanem sorozatban próbálnak ki különféle megoldásokat, és ha a gyakorlat azokat visszaigazolja, megtartják, ha nem, elvetik.

A zöld adók nagysága és aránya 1985-2002 között Hollandiában (md euró)

	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
kőolaj és termékei fogyasztási adója	1,8	2,5	4,3	4,9	5,2	5,2	5,6	5,8
gépjármű-adók	2,1	2,9	3,9	4,2	4,8	5,1	5,3	5,4
környezetvédelmi adók	0	0	0,9	1,7	2,2	2,8	3,8	3,9
összes zöld adó	3,9	5,4	9,1	10,8	12,3	13,1	14,7	15,1
összes adóbevétel	44,6	61,9	69,7	81,5	87,8	94,3	103,4	109,6
GDP (piaci árakon)	193,1	234,5	333,7	354,2	373,9	400,6	433,9	454,5
zöld adók az összes %-ában	8,7	8,6	13,-	13,3	14,-	13,9	14,1	13,7
zöld adók a GDP %-ában	2,-	2,3	2,7	3,1	3,3	3,3	3,4	3,3

Forrás: Greening the tax system, 7. old.

A hollandiai modellvizsgálatok és az empirikus adatok összhangban vannak egymással, az eredmények megbízhatóak. A hollandok a kismértékű, fokozatos változtatások hívei. Az ökológiai adóreform szerény mértékben alkalmazott elemeit adórendszerük általános modernizációja részének tekintik. A holland gazdaság fő gondja jelenleg az infláció, a munkanélküliség alacsony, ezért az adóreform megindoklásában a „kettős osztalék” érvet nem használják.

4. Anglia: adóreform az iparban²²

A német és a holland modellel szemben az angol egy újabb, sajátos változatot képvisel: *Anglia az ipar megadóztatásával vezette be az ökológiai adóreformot, mentesítve az alól a háztartásokat.* Az angol rendszer valójában a környezetvédelmi adóreform, az önkéntes megállapodások és a szennyezési jogok kereskedelmének kombinációja. Az is sajátossága, hogy nem alkalmazta az adóráták fokozatos emelésének technikáját.

Célok:

1997-ben az angol kormány egy sor környezetvédelmi cél mellett kötelezte el magát:

- a gazdasági növekedésnek stabilnak és ökológiailag fenntarthatónak kell lennie,
- az adórendszert meg kell reformálni annak érdekében, hogy csökkenjenek a környezeti károk,
- az adóterhet át kell helyezni a környezetileg hasznos tényezőkről a károsakra.

A környezetvédelmi adóktól az alábbi hatásokat várták:

- a környezetszennyezés internalizálása révén az árak tükrözni fogják a környezeti költségeket,
- megélénkül az innováció,
- a reform dinamizálja a gazdaságot és tisztább környezetet eredményez,
- nő az adórendszer hatékonysága és csökken az adók torzító hatása.

²² A. Field előadása, Jenkins 2002 és az EFR Campaign Workshop 2002 alapján.

Az adóreform során fontos szempontnak tartották, hogy

- ne keletkezzenek nem kívánatos mellékhatások,
- az alkalmazkodási költségek minimálisak legyenek,
- a jövedelem-disztribúciós hatás elfogadható legyen,
- az ipar nemzetközi versenyképessége ne kerüljön veszélybe.

A megadóztatott termékek:

Jelenleg az alábbi környezetvédelmi adók (díjak)vannak érvényben Angliában: személtlerakási díj (*landfill tax*), klímaváltozási díj (*climate change levy – CCL*), kő-, kavics- és homokbányászati díj (*aggregates levy*). Vita folyik a peszticidekre kivetendő adókról. (Az üzemanyagokra és a gépkocsikra kivetett fogyasztási adót — mint más országokban is — helyesebb a környezetvédelmi adóktól elkülönítve kezelnünk.) Ezek közül a 2001-ben bevezetett klímaváltozási díj (CCL) az, amelynek alkalmazása környezetvédelmi adóreform formájában történik.

A klímaváltozási díjat az alábbi energiahordozókra vetik ki: szén, földgáz, villanyáram, könnyű kőolaj-termékek (*LPG – light petrol gases*), amennyiben azokat a végső felhasználók használják, a háztartások nem érintettek. Mentés alóla a kőolaj és a megújuló energiaforrások. Az egyes energiahordozókra kivetett adóráták: villanyáram 0,43 p/kWh, földgáz és szén 0,15 p/kWh, LPG 0,07 p/kWh.²³ (Ez nem arányos, hiszen pl. a szén emissziója fajlagosan lényegesen nagyobb a többinél, de a Munkáspárt politikai okok miatt nem hozhatott olyan döntést, mely a szénbányászatot hátrányos helyzetbe hozta volna.)

A CCL számítások szerint tipikusan 10-20%-kal növeli meg az üzleti vállalkozások energiaköltségét.

Adóalanyok: az energia-intenzív ágazatok

Az angol környezetvédelmi adóreform egyik fő jellegzetessége tehát, hogy a háztartásokat nem érinti. *Fő viselői a magas energia-intenzitású ágazatok (acélipar, vegyipar, alumíniumkohászat, cementgyártás).* Érdekes, hogy a CCL hatálya alá tartozó energia-intenzív ágazatok meghatározásakor az az elhatároló elv is érvényesül, hogy „az IPPC²⁴ hatálya alá tartozó tevékenységek”. (Ezt úgy is felfoghatjuk, hogy azok az ágazatok, amelyekben a környezetvédelmi feladatokat az érintettek közötti egyeztetések és tárgyalások során alakítják ki.) Az adó input jellegű, és nem érinti a nem-tüzelőanyag célú, vagy a „kettős felhasználású” energiahordozókat.

Megállapodások

A reform másik fő jellegzetessége: az energia-intenzív szektorok energia-felhasználási csökkentési feladatait *tárgyalásos úton állapítják meg.* Ezek számára két évente vagy energia-hatékonysági, vagy a szennyezés-kibocsátást érintő csökkentési feladatokat írnak elő. Ez arra utal, hogy a hagyományos angol tárgyalásos-kompromisszumos társadalomirányítási

²³ Field, Comments.

²⁴ Integrated Pollution Prevention and Control – az EU egyik, viszonylag újkeletű környezetszabályozási direktívája.

„technika” újabb eszközzel bővült a környezetvédelmi szabályozás területén; az uniós karriert befutó BAT²⁵ mellett most a környezetvédelmi adóreformban is alkalmazzák.²⁶ Egy-egy energia-intenzív szektor vállalásának teljesítése érdekében felhasználhatja a forgalmazható szennyezési jogok mechanizmusát is (a szektoron belül). Ez azzal az előnnyel is jár, hogy a teljesítéseket elég az egyes szektorok szintjén ellenőrizni.

A *megállapodások* alapjául az összes rendelkezésre álló, energiahatékonyságot javító technológia alkalmazása szolgál. A feladatokat 2010-re kell elérni. Az első ellenőrzés 2004-ben lesz. Ahol egy teljes ágazat elérte a kitűzött célt, nem lesz ellenőrzés, hiszen lehetőség van az ágazaton belüli szennyezési jogok kereskedelmére.

2001 végéig mintegy 44 ágazat 5000 vállalatának 13000 üzemével kötött a környezetvédelmi hatóság megállapodást.²⁷

Mentességek az iparon belül:

- a nem energiaként felhasznált energiahordozók után nem kell fizetni a CCL-t (pl.: vegyipari alapanyag)
- a villanyerőműveket az adó nem érinti
- a „kettős használat” (azaz alapanyag és egyben energiahordozó) esetében is fennáll a mentesség (pl. acélgyártás)
- a jó minőség kombinált hőerőművek is mentesítést kapnak
- a hőszolgáltatás energia-igényét nem adóztatják meg
- a villanyáramot sem érinti az adó, ha helyben (vállalaton belül) használják fel, vagy közvetlenül adják el a felhasználónak (nem az áramszolgáltató közbeiktatásával)
- a magas energiaintenzitású ágazatok — miközben az adó fő teherviselői — ugyanakkor 80%-os mentességet is kapnak, ha elérték a megállapított feladatot; mindamellett el kell ismerni, hogy a maradék 20%-nak is eléggé nagy az ösztönző hatása
- Észak-Írország öt évre a földgázra mentességet kap
- a kertészetek ugyancsak öt évig 50%-os mentességet kaptak
- az importált energia is adómentességet kap, hogy elkerüljék a potenciális viszályokat a külföldi országokkal.

A nagyméretű vízierőművekre viszont a mentesség nem vonatkozik.

Bevételek és visszaforgatás:

- A CCL-ből hozzávetőlegesen évente 1 md font bevétel származik. A 400 md font éves adóbevételnek ez a 0,25%-át teszi ki.
- A társadalombiztosítási járulék 0,3 százalékpontja fedezhető az adóból (tehát a munkáltató a bérek 10%-a helyett 9,7%-os tb-járulékot fizet).

²⁵ Best Available Techniques.

²⁶ Az érintetteket bevonó tárgyalásos-kompromisszumos angol társadalomirányítási technikával szemben a másik pólus a francia felülről jövő, etatista dirigizmus. A kettő közé helyezhető el a szakmai szervezetekre támaszkodó, de állami szabályozás központú német, és az állami szabályozást és a tárgyalásos technikát kombináló amerikai modell. (Mindez természetesen típusképző sarkítás.)

²⁷ EFR Campaign Workshop Report 2002, 13. old.

A vállalati szektor támogatása:

- Évi 50 millió font adóbevételből alapot képeznek:
 - ennek egyharmadát a megújuló energiaforrások fejlesztésére fordítják,
 - adócsökkentéssel támogatják az energiahatékonyság javítását célzó beruházásokat
 - kiemelten elősegítik az „alacsony széntartalmú technológiák” fejlesztését.
- Évi 100 millió fonttal támogatják az érintett szektorokban a befektetéseket:
 - az időben elhúzódó többletírási támogatás helyett az első évben elengedik a tőkebefektetés adóját,
 - 2001-ben e kedvezmény a következő profilokat érintette: kombinált hőerőművek, motorok és meghajtó berendezések, kazánok, hőszigetelés, a feldolgozóiparon belüli hőszigetelés, világítás, hűtőberendezések,
 - 2002-ben és 2003-ban tovább bővítik a kedvezmény alá eső technológiákat.

Az adót (díjat) teljes mértékben felhasználják visszaforgatásra és a vállalati szektor támogatására, ezért az összességében nem jelent többlet terhet a vállalati szektornak. Fontos fejlemény, hogy az angol kormány az ökoadó felhasználását el tudta fogadtatni olyan intézkedéseknek az EU Bizottsága által, melyek nem zavarják az egységes piacot.

Környezeti hatás tekintetében a CCL-től és a hozzá kapcsolódó hatékonysági (támogatási, valamint adócsökkentési) programtól azt várják, hogy 2010-re a CO₂-kibocsájtás 10%-kal fog csökkenni.

Változások 2002-ben

A 2002-t megelőző hét év során valamennyi környezetvédelmi adót (a szemétkerakási adót — *landfill tax*, a klímaváltozási díjat — *CCL* és az *aggregates levy*-t) oly módon vezették be, hogy csökkentették a munkaerő költségeit. Ez a kedvező folyamat a 2002-es költségvetéssel megszakadt. A legfontosabb politikai kérdés az egészségügy finanszírozása lett, és ezt a kormány jelentős részben a munkaerőt terhelő adó emelésével oldotta meg; 2003-2004-ben a munkaerőt terhelő adó sokkal nagyobb mértékben nő majd, mint az azt csökkentő zöld adóreform.²⁸

a munkaerő adónövekménye	3,90 md font
zöld adók csökkentése ²⁹	0,61 „ „
új zöld adók	0,08 „ „

A 2002-es költségvetés mind az üzemanyagok adóját (*fuel duty*), mind a CCL-t befagyasztotta. 2003-2004-ben ez 415, ill. 20 millió font veszteséget jelent, a klímaváltozás szempontjából pedig 0,10 millió, illetve 0,5 millió tonna szén többlet-kibocsájtását 2010-ben. Mivel az üzemanyagok adója Angliában igen magas, további emelése nem várható. Ehelyett a bio-üzemanyagoknak és a „zöld-autóknak” nyújtott adókedvezményekre lehet számítani.

Angliában a téma kapcsán egy sajátos kifejezést használnak: a *fuel poverty*-t. Ez azt jelenti, hogy az alacsony keresetű társadalmi rétegek jövedelmének túl nagy hányadába kerül a fűtés.

²⁸ Jenkins 2002, 1. old.

²⁹ Erre elsősorban az infláció elleni fellépésként van szükség.

(Ugyancsak a kiugróan magas üzemanyag-adó miatt.) Ezért alkalmazzák a CCL-t az iparra, és ezért nem várható, hogy a háztartásokban használt energiahordozók adóterheit növelnék.

5. Alkotmányos aggályok Franciaországban

A TGAP

Franciaországban 1999-ben a különféle környezetvédelmi adókat egy egységes, *Tax Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)* elnevezésű általános adóvá alakították át. Azt megelőzően az öt környezetvédelmi adó (melyek a speciális ipari hulladékokra, a légköri szennyezésre, az olajokra, a zajra és a háztartási szemétre terjedtek ki) az *ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie)* nevű közhivatalhoz folyt be és a helyhatóságok környezetvédelmiprogramjait finanszírozták belőlük. (Mint ismeretes, emellett Franciaországnak fejlett, a regionális vízgazdálkodással összekötött vízszennyezési adórendszere van, és természetesen léteznek a motorüzemanyagokra kivetett szokásos adók is.)

A TGAP 2000. évi második változatában már további adók is szerepeltek (mosószerek, homok- és kavicsbányászat, peszticidek, egyes ipari létesítmények). Felemelték az adórátákat és előírányozták, hogy a bevételeket teljes mértékben a munkáltatók által fizetett tb-járulék csökkentésére fogják fordítani. A TGAP-ből 2000-ben 440 millió euró bevétel keletkezett.³⁰

Új energia-adó kidolgozása

Ezzel párhuzamosan folyt a *Programme National de Lutte contre le Changement Climatique* keretében egy új energia-adó bevezetésének az előkészülete, mely 30%-ban járult volna hozzá a kiotói vállalás teljesítéséhez. Ez az adó az ipari energiafogyasztást (az évi 100 tonna olajekvivalens feletti energiafelhasználókat) érintette volna, és a 2001-re tervezett 23-30 euró/tonna szén közötti mértéke 2008-2010-re 76 euróra emelkedett volna. A háztartások, az államigazgatás, az energia- és hőtermelés, valamint a mezőgazdaság és a közlekedés nem tartozott volna az adó hatáskörébe. A bevételeket — a TGAP-hoz hasonlóan — a munkáltatói tb-járulék csökkentésére szándékoztak fordítani.

Versenyképességi aggályok

Az ipar energia-intenzitása (7,3 toe/millió euró HÉ) háromszorosa a mezőgazdaságénak (2,4 toe/millió euró HÉ) és kilencszerese a tercier szektorénak (0,8 to/millió euró HÉ). Az egyes alágazatokat összehasonlítva a különbségek sokkal nagyobbak. Pl.: acélgyártás 70, fémbányászat 37, cement 36,7, bőr- és cipőipar 3,8, hajó- és repülőgyártás 1,6, stb. Nagyok az eltérések az egyes ágazatok nemzetközi piaci nyitottságában (azaz védettségében) is. Ebből kifolyólag a magas energaintenzitású és nyitott ágazatokat (pl. vaskohászat) az adóreform sokkal súlyosabban érint, mint az alacsony fajlagos energiaigényű zárt gyártási területeket (élelmiszerek, mezőgazdasági termékek).

A versenyképességi problémákat alágazatonként differenciált adókedvezményekkel és a tárgyalásos megállapodások módszerével próbálták kiküszöbölni.

³⁰ Delache, 2002.

Energia-intenzitás (toe/millió euró HÉ) és nyitottság a francia gazdaságban

ágazat	toe/mó euró HÉ	nyitottság*
ipar	7,32	
vaskohászat	70,7	Ny
műtrágyagyártás	62,-	Ny+
fémbányászat	37,-	Ny
cementipar	36,7	Z
egyéb fémkohászat	36,2	Ny
műanyaggyártás	33,6	-Ny
papíripar	20,1	-Ny
acélmegmunkálás	19,-	Z
üveggyártás	15,8	-Ny
villamosipari gépek	4,7	Ny
gumiipar	4,4	-Ny
textil- bőr –és ruhaipar	3,8	Ny
bőr- és cipőipar	3,8	Ny+
gépgyártás	1,9	NY
hajó- és repülőgyártás	1,6	Ny+
gyógyszergyártás	1,2	-Ny
mezőgazdaság	2,4	Z
tercier szektor	0,8	

Forrás: Delache, 2002, 4. old.

* Z (zárt), -NY (kissé nyitott) NY (nyitott), NY+ (nagyon nyitott)

Delache szerint az elméletileg legjobb megoldás az lenne, ha az energia-adókat a kereslet ár rugalmasságával korrigálnák. Gyakorlati megfontolásból azonban az adórátákat megőrizték, az adóalapokat pedig egy átalánnyal csökkentették oly módon, hogy az adó hozzáadott értéket csökkentő hatását max. 0,3%-ra korlátozzák. (Ezt a rendszert nem ágazatokra dolgozták ki, hanem az egyedi vállalatokra.)

A kidolgozott rendszer további eleme a *tárgyalások és önkéntes megállapodások* megkötése. (Ebben az értelemben hasonlatos az angliaihoz.) Az 50 toe/150 ezer euró HÉ energiaintenzitást meghaladó iparágaknak tárgyalási és megállapodási kötelezettséget írtak elő. E feltételt megédesítendő a megállapodás keretében született minden toe energiafelhasználás csökkentéséért az adó háromszorosát fizetnék ki a vállalatnak. (A hatóság számára ez azért kifizetődő, mert a csökkentett adóalap kisebb mértékben csökkenti az adófizetési kötelezettséget.)

Az Alkotmányos Tanács *a tervezetet elutasította* azzal az indokkal, hogy a tervezett intézkedések eredményeképpen néhány kevésbé energiaigényes iparágat több fizetési kötelezettség terhelne, mint az energiaintenzív ágazatokat. Alkotmányellenesnek találta a bevételek „specifikus allokálását” is. Továbbá vita alakult ki akörül, hogy a bevételeket nem inkább a 35 órás munkahét finanszírozására kellene-e fordítani.

A 2002-es költségvetés nem tartalmaz változást a zöld adókban, s a CO₂-kibocsájtást a hatóság a nagy energiatermelő és -felhasználó cégekkel kötött önkéntes megállapodások

keretében kísérli meg csökkenteni. 2004 után a szennyezési jogok európai kereskedelmi rendszerébe kapcsolódva kívánja majd megoldani a kormány a problémát.³¹

6. Reformok és tervek más országokban

Svédország egyaránt jeleskedik az energia-adózásban és az ökológiai adóreform keretébe sorolható intézkedések megtételében. 1988-ban 19 md SEK értékben csökkentették a személyi jövedelemadót, és környezetvédelmi és energia-adókkal pótolták.³² (A nagyságrend érzékeltetésére: 1995-ben az összes adóbevétel 900 md SEK volt, a „tisztán” környezetvédelmi adókból³³ 13 md folyt be, a széndioxid-adóból pedig 12 md. Ha az összes energiával és gépjárművel kapcsolatos adót is ide soroljuk, akkor az így felfogott környezetvédelmi adók összege 50 md SEK volt.)³⁴

Az 1991-ben kivetett energia/CO₂ adót a szigorú fiskális semlegesség jegyében alkalmazták. Az iparban alkalmazott rátát 25%-ra csökkentették, miután az EK-ban elmaradt az energia-adók harmonizálása, de a kedvezményt 1997-ben 50%-ra mérsékeltek. Kivetettek SO₂ és NO adót is, s ezzel párhuzamosan csökkentették a jövedelemadókat.

A folyamat folytatódik, történt adóátváltás 2001-ben is. A 2002-re elfogadott költségvetésben egy újabb lépéssel 2 md svéd korona nagyságban valósítottak meg adóátváltást az energia és a munkaerő között. Azt tervezik, hogy 10 év alatt 30 md koronát fog elérni az adóátváltás, melynek aránya jelenleg az adóbevételek 6%-a.³⁵

Svédországnak nem csak a gyakorlati eredményei, hanem a modellszámításai is figyelemre méltóak. Ezekről a következő fejezetben, a jóléti hatások és a kettős osztalék kapcsán lesz szó.

Svájcban³⁶ a kormány 1997-ben beszélt először a környezetvédelmi adóreform szükségességéről a riói csúcs céljainak elérése érdekében. A környezetvédelmi adók és illetékek széles köre érvényesül ebben az országban, de ezek közül mindeddig csak kettő tartozik a bevételsemleges megoldás körébe:

- A VOC-kra kivetett környezetvédelmi adóval teljes mértékben csökkentik a polgárok által fizetett egészségügyi társadalombiztosítási járulékot. Az adó mértéke 1999-ben 3,50 DM/kg volt, melyet azóta valószínűleg 6 DM/kg-ra emeltek.
- Azon könnyű fűtőolajokra, melyek kéntartalma 0,1% fölött van, 1999 óta 14 DM/tonna adót vetnek ki. A fogyasztók ezt átalányként kapják vissza, egészségügyi társadalombiztosítási járulékuk csökkentése formájában. A svájci Kereskedelmi Kamara mindkét intézkedést hevesen ellenezte.

A tervek között az alábbiak szerepelnek:

³¹ ETR national overview 2002.

³² Brännlund (in: Schlegelmilch 1999).

³³ Ez alatt azok a környezetvédelmi adók értendők, melyek közvetlenül a költségvetésbe folynak be.

³⁴ Brännlund, 84. old.

³⁵ EFR Campaign Workshop 2002, 34. old.

³⁶ Rechsteiner alapján (in: Schlegelmilch, 1999.)

- Széndioxid-adó: 250 DM/tonna CO₂ nagyságú, azzal a céllal, hogy 2010-re a széndioxid-kibocsájtást az 1990-es szint 10%-ával csökkentsék, teljes mértékben bevételsemleges módon. Bevezetésére 2004 után kerülhet sor. (A kormány terve).
- A kimerülő energiaforrások felhasználásának évi 1%-os csökkentésére szolgáló adó, 25 éven át. Az ebből származó bevétel évi 5-15 md DM lesz, melyet teljes mértékben vissza kell juttatni a fogyasztóknak alacsonyabb közvetett adók és tb-járulék formájában. (Népi kezdeményezés.) R. Rechsteiner (a hivatkozott tanulmány szerzője) úgy véli, hogy megfelelő adóztatással az elkövetkező 50 év alatt Svájcban a kimerülő energiahordozók használata akár 50-80%-kal is csökkenthető.

Norvégiában az ökoadó és energiaadó szintén kiterjedt rendszerével találkozhatunk, de a bevételsemleges adóreform körébe tartozó intézkedés még nem történt.³⁷ Ezzel szemben — Svédországhoz hasonlóan — 1990-ben a norvég kormány megalakította az *Environmental Tax Commission*-t, s annak keretében modellszámításokat végeznek egy bevételsemleges környezetvédelmi adóreform bevezetésének különféle hatásairól. E számításokkal alátámasztva (ismertetésükre a következő fejezetben térek vissza) a norvég bizottság javasolja további környezetvédelmi adók kivetését a munkaerő költségeinek csökkentése mellett a magasabb foglalkoztatottság, a csökkentett energia-felhasználás és a kevesebb légszennyezés reményében.

Ausztriában 1996-ban környezetvédelmi energiaadót vezettek be a földgázra és a villany-áramra a VAT 20%-a erejéig. 2000-ben a villanyáram adóját tovább emelték, s a bevételt környezetvédelmi intézkedésekre kívánták fordítani. A nagy energia-felhasználók kompenzálását célozza az a rendelkezés, hogy ha az adó mennyisége meghaladja a hozzáadott érték 0,35%-át, a befizetők azt visszakapják.

Az 1996-os energiaadót azonban a költségvetés finanszírozására fordították, és nem a fiskális semlegesség jegyében használták fel. Az Európai Bíróság 2001 novemberében elvetette a 2000-ben foganatosított osztrák ökoadót, mivel a mentesítéseket állami támogatásoknak minősítette.³⁸ (Bonyolult pénzügyjogi terminológiai vizsgálatokra lenne szükség annak kiderítésére, hogy az Európai Bíróság mit tekint jogos mentességnek és mit állami támogatásnak. Az EEB szerint a problémát inkább az okozza, hogy az osztrák kormány nem kérte ki a Bizottság előzetes véleményét.)

Az üzemanyag-turizmus azonban nagyban csökkenti az üzemanyagokra kivetett adók hatásosságát. Az 1995-ös intézkedés tervezett bevételei pl. 28%-kal alacsonyabbak lettek a számítotttnál.

A *WIFO* (Osztrák Gazdaságkutató Intézet) kereteiben modellszámításokat végeztek arra vonatkozóan, hogy az energia-adó bevezetése milyen következményekkel járna.³⁹ Az alapváltozat azt feltételezte, hogy az energia-adót részben a munkaerőt terhelő költségek csökkentésével, részben az energia-intenzív technológiák elterjesztésére szolgáló alap létrehozásával kompenzálnák. (Az eredményeket ez esetben is a következő fejezetben ismertetem.)

³⁷ Lásd erről: Moe (in: Schlegelmilch, 1999.)

³⁸ ETR national overview 2002.

³⁹ Köppl (in: Schlegelmilch, ed. 1999.)

Belgiumban 1993-ban kis mértékben megnövelték az üzemanyagok adóját, s e különbséget a tb-járulék csökkentésére fordították, hogy mérsékeljék a munkaerőre nehezedő fiskális nyomást.⁴⁰ A 2000-2003-ra készült Szövetségi Terv a Fenntartható Fejlődésért keretében felkérték egy munkacsoportot, hogy dolgozza ki a zöld adóreformot.

Az 1993-as belga ökoadó-törvény a hulladékok hat csoportjára terjedt ki azzal a céllal, hogy környezetbarát helyettesítésre ösztönözze a fogyasztókat, a gyártókat pedig újrafelhasználásra. 2000-ig tartó hosszú átmeneti időt szabott meg, hogy ezalatt a gyártók elérjék a mentességet biztosító újrafelhasználási arányokat. A határidő lejártával azonban a kormány —környezetvédő szervezetek nagy felháborodására — egy évvel meghosszabbította a türelmi időt.⁴¹

Olaszországban egy általános adóreform keretében az 1998-2003 közötti időszakra fokozatos környezetvédelmi adóreformot is meghirdettek. Ez minden energiahordozóra kiterjedt, a CO₂ széntartalma alapján és *a háztartásokra és közlekedésre* vonatkozott (az áruszállításra nem). Az intézkedések kiterjesztését az iparra az olasz kormány az EU-harmonizációtól tette függővé. Az adóbevétel 60%-át a munkáltatók tb-járulékának csökkentésére, a leginkább érintett társadalmi csoportok kompenzálására (30%) és környezetvédelmi programokra (10%) kívánták fordítani.

2000 őszén azonban a magas világpiaci olajárak miatt megállították az energia-adók növelését és a környezetvédelmi adóreformot elhalasztották. Az ipari alkalmazást az olasz kormány továbbra is az EU-harmonizációtól teszi függővé.⁴²

Spanyolországban a tartományok többsége támogatja a pénzügyminiszter azon tervét, hogy 2002 elejétől három éven át az üzemanyagok adóját 17%-kal meg kellene emelni, és az ebből származó évi 817 millió eurót az egészségügyre és a környezetvédelemre kellene fordítani, megosztva a központ és a tartományok között. 2002 januárjától az üzemanyagokra új üzemanyagadót vetettek ki, 0,03 euró/l értékben. Ezt a tartományok megtoldhatják további 1 eurócenttel, de a bevételt egészségügyi célokra kell költeniük.⁴³

⁴⁰ ETR national overview 2002.

⁴¹ The Ecotax system in Belgium, 2002.

⁴² ETR national overview 2002.

⁴³ Uott.

II. Kritikus pontok

1. Környezeti hatás⁴⁴

Bármilyen más, elsődleges célt is követünk a környezetvédelmi adóreform során, a legfontosabb mégis csak a környezeti hatása. Erre azonban inkább csak következtethetünk, semmint pontosan kimutathatnánk. Elsősorban azért, mert a környezetvédelmi adóreform csak egyik eleme a környezetpolitikának, egyidejűleg *több más eszközzel is* törekszünk ugyanazon cél elérésére, a hatás szétválasztása tehát nehezen végezhető el. Ez az állítás fordítva is igaz: a környezetvédelmi adóreformmal — és általában a környezeti adókkal — *egy sor különböző célt kívánunk elérni*: a környezet védelmét, a külső költségek internalizálását, a környezeti hatékonyság növelését, a szennyezés csökkentését, az innováció elősegítését, az energiahatékonyság javítását, a költségvetési bevételek növelését, és végül a kettős osztalékot. Másrészt a környezetvédelmi adóreformot még csak igen kis mértékben alkalmazzák, és csak a gazdaság egyes szektoraiban.

A legnagyobb probléma tehát az, hogy a környezeti adók *mértéke* általában csekély, s ez meggátolja, hogy jelentősebb hatást fejtsenek. Van néhány olyan példa, amikor az adók mértéke jelentős, s ilyenkor a hatás is figyelemre méltó. „Dániában pl. a személyautók igen magas regisztrációs költsége korlátozza az autótulajdonlást. Ez az adó elérheti a gépkocsi termelői árának 180%-át. Ennek eredményeképpen Dániában 100 lakosra csak 34 autó jut (szemben Németországgal, ahol ez a szám 50). Németországban az autók regisztrálási díja a szennyezőanyag-kibocsájtástól függ. Ez azt eredményezte, hogy 1997 és 2000 között a magas kibocsájtású kocsik állománya 6,9 milliőről 3 millióra csökkent, miközben a kevésbé szennyező autók száma 6,2 milliőről 16 millióra nőtt.”⁴⁵

Elméletileg a környezetvédelmi adók egy tökéletes piacon képesek kell legyenek önmaguktól elérni bármilyen környezetvédelmi célt. A gyakorlatban azonban társadalmi és gazdasági okok miatt (vagy éppenséggel az EU-ban a harmonizálás hiánya vagy alacsony szintje miatt) az adók jóval alacsonyabbak az optimálisnál, sok a kivétel, a mentesítés, a csökkentett ráta. Gyakorta ellentmondásos a helyzet: megadóztatják a szénből készült villamosenergiát, miközben támogatják a szénbányászatot; megadóztatják a nukleáris villamosenergiát és támogatják az atomkutatásokat.

Hátránya a környezetvédelmi adóreformnak a környezeti hatás tekintetében más eszközökkel szemben, hogy nem tűz ki környezeti célokat, hiszen elsődleges célja az adóátváltás, és a környezeti javulás ennek mintegy a velejárója. Ezzel szemben akár a környezetvédelmi adóknak, akár a szennyezési jogok kereskedelmének konkrét, határozott, elsődleges környezeti célja van.

⁴⁴ Ebben a pontban a környezeti hatást szélesebb körben értelmezem és vizsgálom; nem csak a környezetvédelmi adóreformot, hanem általában, a környezetvédelmi adókat. Ez a kiterjesztés jogos, hiszen valójában a környezetvédelmi adóreform esetén is csak a környezetvédelmi adók környezeti hatását vizsgáljuk, a várt megnövekedett foglalkoztatási hatás esetében értelmezhetetlen lenne annak környezeti hatásairól beszélni.

⁴⁵ Environmental effectiveness of ETR, 3-4. old.

Az egyes környezetvédelmi adók környezeti hatása is jelentősen eltérhet. Így pl. a termékdíjak nem mindig váltják be a hozzájuk fűzött reményeket: Svédországban a szárazelemekre kivetett termékdíj egyáltalán nem csökkentette felhasználásukat; a vásárlók úgy tekintették, mint áremelést. Ezzel szemben a termékek környezeti hatása szerinti adódifferenciálás hatásos, mert a fogyasztó számára lehetővé teszi a választást és a helyettesítést. (Jó példa erre Angliában az „ultra alacsony kéntartalmú” gázolaj adójának leszállítása, mely lényegesen csökkentette a fogyasztását.)⁴⁶

Fontos gyakorlati tapasztalat e téren, hogy a magasabb energiaárak az alacsony árrugalmasság következtében (erről a következő pontban lesz szó) nem vezetnek az energiafelhasználás jelentős csökkenéséhez, viszont általában erős lökést, ösztönzést adnak az energiahatékonyság javításának és az ezzel kapcsolatos műszaki fejlesztésnek.

Végül meg kell jegyezni, hogy az oktatás és a felvilágosítás a környezetvédelmi adók hatásának, hatékonyságának fontos feltételei.

Érdekes módon az *ex post* értékeléssel szemben — melynek során a fenti problémákkal kell szembenéznünk — az *ex ante* értékelés megbízhatóbbnak tűnik. A modellszámítások képesek elhatárolni a különböző tényezőknek tulajdonítható hatást, pontosabban csak a környezetvédelmi adóreformot vizsgálják. Így pl. a DIW a német környezetvédelmi adóreform következményeit vizsgálva 3%-os CO₂ csökkenést mutatott ki.

Az egyik legszélesebb körű vizsgálatot a *Nordic Council* végeztette el az Arhus Egyetemmel 2000-ben a CO₂ adók hatásosságáról. A 60 értékelés közül kb. 20 *ex post* jellegű volt, mely utóbbiak az alábbi következtetésekhez vezettek:

- a környezeti hatás minden esetben pozitív volt,
- e hatások részben minőségi jellegűek voltak (a CO₂ kibocsájtás csökkentésére ösztönöztek), részben mennyiségileg is kimutathatók
- a csökkenések minimálisak voltak, rendre az 1-3% közötti sávba estek.⁴⁷

Ugyanezen forrás az alábbi CO₂ adókat tekinti a leghatékonyabbnak:

- Dánia: a CO₂ adó úgy csökkenti a kibocsájtást, hogy nem növeli meg a termékárakat, amikor pedig az energiahordozók ára csökken, más intézkedéseket támogat.
- Finnország: ez az egyik legmagasabb CO₂ adó Európában; nélküle 1997-ben 1990-hez képest 7%-kal magasabb lenne a kibocsájtás.
- Hollandia: a „szabályozó energiaadó” földgázra -0,17-es, villanyáramra -0,40-es árrugalmasságot ért el a háztartásokban.
- Norvégia: 3-4%-os csökkentést ért el a feldolgozóiparban, a szolgáltatásokban és a háztartásokban.
- Svédország negatív bizonyossággal szolgál: az adó 1992-94 közötti csökkenése több, mint fele részben volt a felelős azért, hogy 27 iparvállalatnál nőtt a kibocsájtás.⁴⁸

⁴⁶ Uott.

⁴⁷ Vos 2002.

⁴⁸ Uott.

2. Árrugalmasság

Az adóreformok bármilyen hatásának hátterében a kereslet árrugalmassága áll. Az energia-hordozók az esetek többségében az árváltozásra rugalmatlan termékek: egységnyi áremelés csak kis mértékben csökkenti a keresletüket.

Először a heidelbergi *Umwelt und Prognose Institut (UPI)*⁴⁹ foglalkozott részletesen e kérdéssel, német példákat alapul véve. Fontos következtetése volt e tanulmánykötetnek, hogy a fiskus csak azon termékek környezetvédelmi adóztatásában érdekelt, melyeknek a keresleti árrugalmassága alacsony, s így nem kerül veszélybe az adóbevétel. Ezzel szemben a rugalmas, tehát jól helyettesíthető termékek esetében az adminisztratív korlátozás a járható út (mert egyébként a hatásos ökoadó miatt jelentős lenne a költségvetési bevétel-kiesés).

Runar Brännlund (1999) részletes árrugalmassági adatokat közöl mind a svéd iparra, mind a háztartási szektorra, melyek tanulmányozásával jobban képet kaphatunk arról, honnan jelentkezik az ellenállás az adóreformmal szemben.

Átlagár- és kereszt-árrugalmasságok a svéd feldolgozóiparban

	kibocsájtási ár	bér	villamos-energia ára	ásványi tüzelőanyagok ára
termékek kínálata	0,12	-0,08	-0,03	-0,01
munkaerő-kereslet	0,14	-0,13	-0,02	0,008
villamosenergia-kereslet	0,64	-0,22	-0,26	-0,16
ásványi tüzelőanyag-kereslet	0,40	0,12	-0,19	-0,32

Forrás: Brännlund 1999, 80. old.

E számok úgy értelmezendők, hogy ha pl. 1%-kal nőne az ásványi tüzelőanyagok ára, a kereslet irántuk 0,32%-kal csökkenne, a villamosenergia-kereslet már csak 0,16%-kal, a munkaerő keresletére pedig ez semmilyen hatással nem lenne. Azaz: az ásványi tüzelőanyagok nem helyettesíthetők munkaerővel. Az 1%-nyi energia-áremelkedés alig jelentkezik a feldolgozóipar kibocsájtásában (csak -0,01% erejéig). (Vagy másképpen: 10%-os ásványi tüzelőanyag-áremelkedés 1%-kal fogja vissza a végtermékek kínálatát.) A kereslet-rugalmassági indexek azt is jelzik, hogy a villamosenergia áremelkedése még kevésbé csökkenti a keresletét (0,26%-kal), a munkaerő kereslete meg szinte teljesen rugalmatlan a bérváltozásra a svéd feldolgozóiparban.

A svéd háztartások energiahordozók iránti keresleti árrugalmasságát a modellezés során két szakaszban vizsgálták. Az ún. „*egylépcsős*” modell azt feltételezte, hogy a fogyasztók azonnal döntenek arról, hogy keresletük milyen arányban oszlik meg a különböző kiadási tételek között.

⁴⁹ Ökoadók 1994, vagy Kerekes 1995.

A svéd háztartások energiahordozók iránti keresleti ár rugalmassága
(egylépcsős modell)

<i>ár fogyasztás</i>	személy- gépkocsi	tömeg- közlekedés	villanyáram	fűtőolaj	jövedelem- ár rugalmasság
szgépkocsi	-0,15	0,04	-0,32	0,03	0,609
tömegközlek.	0,12	-0,39	0,12	-0,01	0,902
villanyáram	-0,94	0,22	-0,32	0,28	0,337
fűtőolaj	0,08	-0,09	0,51	-0,10	0,220

Forrás: Brännlund 81. old.

A „*kétlépcsős modell*” azt feltételezi, hogy a háztartások előbb a nagyobb kiadási csoportok arányait szabják meg (úgy mint közlekedés, fűtés, egyéb áruk), s csak utána döntenek arról, hogy azokon belül mire költsék a pénzt.

A svéd háztartások energiahordozók iránti keresleti ár rugalmassága
(kétlépcsős modell)

<i>ár fogyasztás</i>	üzem- anyagok	tömeg- közlek.	egyéb közlek.	villany- áram	fűtőolaj	táv- fűtés	egyéb árúk
üzemanyagok	-0,12	-0,02	-0,002	-0,01	-0,006	-0,008	-0,70
tömegközlek.	-0,005	-0,25	-0,001	-0,01	-0,004	-0,004	-0,41
egyéb közlek.	-0,02	-0,007	-0,56	-0,05	-0,02	-0,02	-1,91
villanyáram	-0,02	-0,008	-0,006	-0,09	-0,04	-0,04	-0,85
fűtőolaj	0,03	0,01	0,008	0,14	-0,19	0,06	1,09
távfűtés	-0,03	-0,01	-0,009	-0,15	-0,05	0,00	-1,14
egyéb áruk	-0,06	-0,02	-0,01	-0,03	-0,01	-0,02	-0,72

Forrás: Brännlund 81. old.

A magánfogyasztás jövedelemrugalmassága Svédországban

	közlekedés	fűtés	egyéb áruk
elaszticitás	1,04645	0,76604	1,01434

Forrás: Brännlund 81. old.

A saját rugalmasságokat tekintve a kétlépcsős modellnél jól látható, hogy az energia-áremelést csak igen kismértékű csökkenés követi a keresletben (a távfűtést — jellegénél fogva — semmilyen sem, az egyéb utazásokat viszont nagyobb mérvű, hiszen azok inkább nélkülözhetők). A kereslet 1-nél magasabb jövedelemrugalmassága a közlekedésben arra utal, hogy a közlekedési igények — sajnos — szinte kielégíthetetlenek.

3. Jóléti hatások

A közgazdaságtanban, szűkebben a modellezésben jóléti hatás alatt az általános makrogazdasági (egyensúlyi) hatásokat értik és mértéküket az *equivalent variation*-nel (EV), az „egyenértékű változással” mérik, mely felfogható az intézkedések költségének. Szélesebb értelemben véve a jóléti hatások körébe tartoznak az adóátcsoportosítás környezeti hatásai és a foglalkoztatási következmények is. A fentebb tárgyalt pozitív környezeti következmények egyértelműek. A foglalkoztatási folyamatokat egy külön pontban vizsgálom. Az igazán kritikus kérdés az általános makrogazdasági következmények.

Tekintve, hogy az adóátcsoportosítás során a „jó” dolgokat (a munkaerőt) kevésbé adóztatják meg, a „rossz” dolgokat (a környezetszennyezést) pedig nagyobb mértékben,⁵⁰ mindebből már eleve, intuitív módon is az kell következzen, hogy mindez valami jót fog eredményezni, tehát a változás jóléti hatása pozitív lesz.⁵¹

A közvetlen és általános hatásokat tekintve a társadalom és a gazdaság *egésze* nem járhat rosszabbul, hiszen a bevételsemlegesség elve érvényesül: a többlet környezetvédelmi adók mértékében csökkentik a hagyományos adókat és járulékokat. Az energia- és a környezethasználat gazdasági ágazonként és lakossági csoportonként igen eltérő mértéke miatt azonban nyilvánvalóan igen nagy arányban eltér az érintettség is, és ezáltal az adóreform hatásai. Úgyszintén nem nyilvánvalóak azok a közvetett hatások, melyeket a megváltozott adók és költségek a gazdasági folyamatokban okozhatnak. Végül is a bevételsemlegesség nem garancia arra, hogy a makrogazdasági mutatók egyik vagy másik irányban ne lengjenek ki.

Mivel a környezetvédelmi adóreform csak pár évre tekint vissza és néhány országra terjed ki, és az adómértékek nagyon alacsonyak, a jóléti és egyéb hatások hosszabb távra szóló modellezéssel mérhetők fel.

A német modellek +0,2 és -0,6% közé teszik a GDP növekedésére gyakorolt hatást 2010-ig, mely elhanyagolható mértékű. A CO₂-csökkentés évi 20-25 millió tonna.

1995-ben létrehozták a *Swedish Green Tax Commission*-t azzal a feladattal, hogy elemezze a már működő energia- és környezetvédelmi adók hatását, valamint egy bevételsemleges ökoadó-reform bevezetésének feltételeit és működésének hatásait. A feltételeket illetően a svéd bizottság elsősorban az adóbázis stabilitására kíváncsi, míg a hatásokat tekintve az alábbiakra: az „adóék” működése (lásd a bevezetőben közölt ábrát), a munkaerő kínálatának és a foglalkoztatottságnak az alakulása, versenyképesség, ágazati szerkezet, környezeti hatások, makrogazdasági következmények, jövedelem-elosztás.

A svéd bizottság keretében végzett modellszámítások (melyek feltételezéseken, nem gyakorlati tapasztalatokon alapultak) fő konklúziója az volt, hogy a környezetvédelmi és energia-adók — legalább is rövid- és középtávon — az energia alacsony keresleti ár rugalmassága miatt a költségvetés stabil bevételi bázisául szolgálhatnak, de — ugyancsak az energiatermékek alacsony keresleti ár rugalmassága miatt — lényegesebb eredmény eléréséhez a környezetvédelemben „drámai” mértékű adókra lenne szükség.⁵²

⁵⁰ Az angolban a *goods* (javak – jók) és a *bads* (rosszak) szóhasználat is alátámasztja ezt az érvelést.

⁵¹ Brännlund érvelése (84. old.).

⁵² Brännlund, 82. old.

A jóléti hatások érzékeltetésére Brännlund (1999) a modellek két scenárióját ismerteti. Miközben mindkét esetben 100%-kal felemelik a CO₂ adóját, az első esetben (C 100 LS)⁵³ az adó összegét a háztartások egyenlő összegű átalányban kapják vissza, a második esetben (C 100) pedig a tb-járulék 1,5 százalékpontos csökkentésével kompenzálják a CO₂-adót.

A svéd adóreform jólét hatásai (modellszámítás)

	jóléti hatás md SEK	a CO ₂ - kibocsájtás csökkenése	a CO ₂ -adókból származó bevé- telek növekedése	a tb-járulék mérséklése (százalékpont)
C 100 LS	- 4,6	-0,2%	+91%	
C 100	- 3,9	-0,1%	+92%	1,5

Forrás: Brännlund 1999, 87. old.

Az eredmény megdöbbentő: az adóátcsoportosítás 3,9 illetve 4,6 md SEK veszteséget (jövedelem-kiesést) okoz a háztartásoknak.

A modell két logikai vonal mentén működik. Az egyik arra épít, hogy az energaintenzív szektorok számára megnő az energia ára, s ez csökkenti az energiahordozók iránti keresletet. A másik logika: a viszonylag munkaintenzívebb ágazatok számára alacsonyabb lesz a munkaerő ára, ezért megnő azok kereslete a munkaerő iránt, és esetleg az energiahordozók iránt is. Ezen direkt hatásokon túl indirekt hatásokkal is kell számolni: azon vállalatok/ágazatok, ahol megnövekedtek a költségek, át fogják hárítani megrendelőikre, illetve amelyeknél csökkenni fognak a költségek, ott a fogyasztók jól járnak. „Végsősoron a többletterhek a háztartásokra hárulnak, ... mint ahogy az előnyök is náluk jelentkeznek”, írja Brännlund (86. old.).

A környezeti hatás igen mérsékelt, csak 0,1-0,2%-kal csökkenti a CO₂-kibocsájtást. (Igaz, maga az adó is alacsony: 0,09 SEK/kg-ról 0,18 SEK/kg-ra nő az ipar számára és 0,37 SEK/kg-ról 0,74 SEK-re a többi szektorban.)⁵⁴ Hivatkozott szerzőnk ehhez még egy érdekes számítást csatol. Az IPCC⁵⁵ szerint a CO₂-kibocsájtás társadalmi költsége 5-125 USD/t szén. Ha az adóreformmal Svédország 1%-os CO₂-csökkentést tudna elérni (tehát a modell eredményénél jóval magasabbat), az 162 ezer tonna szén kibocsájtását akadályozná meg, és 0,8-20 millió USD eredményre vezetne. Ezt szembeállítva a reform jóléti veszteségével, a ráfordítás aránytalanul nagynak tűnik.⁵⁶ Egyébként a jóléti veszteségben nem szerepel a CO₂-kibocsájtás csökkentéséből származó nyereség.)

A táblázat következő oszlopát tekintve a CO₂-adókból származó bevétel 91-92%-kal nő (azért nem 100%-kal, mert az adóemelés visszafogja a keresletet).

Végül még azt a következtetést érdemes levonni, hogy a tb-járulék csökkentésével történő kompenzálás hatékonyabb, mint az átalány-visszatérítés (kevesebb a jóléti vesztesége), bár a CO₂-kibocsájtás mérséklése terén fordított a helyzet.

⁵³ A „C” a karbont, szénadót jelenti, az LS (*Lump Sum*) pedig az átalányt.

⁵⁴ Brännlund, 86. old.

⁵⁵ *International Panel on Climate Change* — az ENSz klímaváltozást vizsgáló nemzetközi szakértői bizottsága.

⁵⁶ Brännlund, uott.

Svédországhoz hasonlóan Norvégiában is működik egy Zöld-adó Bizottság (*Norwegian Green Tax Commission*), melyet a kormány hozott létre 1990-ben. Thorvald Moe (1999) ismerteti azt a modellszámítást, mely az adóátcsoportosítás jóléti hatásait vizsgálja. A kiinduló feltételezés az volt, hogy a GDP 1%-ának megfelelő zöld adót vezetnek be, és ezt a *pay-roll tax* (a munkáltatók által fizetett tb-járulék) 2,3 százalékpontos csökkentésével kompenzálják (ami költségvetési bevételsemleges megoldás).

Norvég adóreform – modellszámítás
(1992-es árakon, százalékos eltérés a kiindulóponthoz képest)

	1997	2000	2005	2010
rendelkezésre álló reáljövedelem	0,1	-0,1	0,1	0,2
fogyasztói árak	-0,1	-0,6	-0,9	-1,2
a foglalkoztatás mértéke	0,1	0,3	0,5	0,7
a munkanélküliek aránya (a munkaerőhöz képest)	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
energiahasználat és légszennyezés				
- ásványolaj	-2,1	-5,7	-7,8	-9,1
- üzemanyag	-1,-	-1,7	-1,4	-0,8
- villamosenergia	0,0	-0,7	-1,4	-1,2
- CO ₂ -kibocsátás	-2,2	-3,7	-5,3	-6,-
- SO ₂ -kibocsátás	-4,6	-7,5	-9,-	
- NO _x -kibocsátás	-0,1	-0,8	-0,6	-0,7

Forrás: Moe 1999, 101. old.

Ezek az adatok azt bizonyítják, hogy a makroökonómiai jellemzők pozitív irányban változnak: csökken az infláció és a foglalkoztatottság emelkedik; és valamelyest a rendelkezésre álló jövedelmek is. A pozitív változás szembeszökő a környezeti mutatóknál: erőteljesen csökken az ásványolaj-felhasználás és a széndioxid- és kéndioxid-kibocsátás. Ugyanakkor az autózás makacs dolog: az üzemanyagok felhasználásának csökkenése jóval kisebb mértékű, mint ahogy a nitrogénoxidok kibocsátásáé is. Ne feledjük, mindezen eredményeket csupán a GDP 1%-ával felérő adóátcsoportosítás hozta létre!

A dán adóreform makroökonómiai költségei (azaz negatív jóléti hatásai) nagyon csekélyek, mert (1) maguk az adómértékek is kicsinyek, (2) a bevezetés fokozatos, (3) az adóbevételt jelentős mértékben visszaforgatják az iparba, illetve a háztartásokba.

A visszaforgatást nem számítva 2000-ben az adóteher a bérköltségek kevesebb, mint 0,5%-át tette ki a magánszektorban.⁵⁷ (Azt is mondhatjuk, hogy 1996 és 2000 között a bérköltségek évi 0,1%-át tették ki a zöld adók.) „Ez messze alacsonyabb annál a fluktuációnál, melynek az üzleti szféra ki van téve az árfolyamingadozás, az árváltozások, a kamat- vagy a bérmozgások miatt.”⁵⁸

⁵⁷ Helbo Hansen, 61. old.

⁵⁸ Uott.

A visszaforgatást is figyelembe véve már egyáltalán nem jelentkeznek költségek, sőt, a munkáltatói tb-járulék csökkentése és a kisvállalatok támogatására létrehozott alap együttes hatására 2000-ben 0,5%-kal csökkentek a költségek. Még tovább nőnek ezek az előnyök, ha az adóreciklálás harmadik elemét, a beruházások ösztönzését is figyelembe vesszük.⁵⁹

Az Oszttrák Gazdaságkutató Intézet (WIFO) modellezéssel vizsgálta annak a tervezett, ⁶⁰ a végső felhasználókra kivetett energiaadónak a makrogazdasági és ágazati hatásait, melynek bevezetése 2000-ben elkezdődött. Azt feltételezték, hogy az energiaadót öt éven át fokozatosan emelik; az első évben 12 md ATS, az ötödikben pedig már 49 md származik belőle. A megújuló energiák és a kombinált erőművekből származó hő adómentes; az adórátá mérséklődik, ha az adó eléri a vállalati teljesítmény egy bizonyos szintjét. A termelő ágazatok *mentesek* az energia-adó alól.

Az osztrák szimulációs modell kezdeti adórátái és azok százalékos emelkedése

	kezdeti adórátá (ATS/kWh)	százalékos emelkedés az első évben	százalékos emelkedés öt év alatt
üzemanyagok		9,7	27,6
- benzin	0,096		
- dízel	0,06		
vilamosenergia ^x	0,1	5,3	17,4
ásványi tüzelőanyagok			
- földgáz		9,7	31,2
- fűtőolaj		15,7	47,2
- szén/koksz		10,3	31,4

Forrás: Köppl 1999, 34-35. old.

Megjegyzés: (x) kivette a második szinten, függetlenül a felhasznált elsődleges energiától.

A modell négy változattal számol:

I. A munkaerő-költségek csökkentése és műszaki fejlesztési programok

Ez az alapvariáns; az adóbevétel 50%-ával csökkenti a tb-járulékot, 20%-ból alapot képez az infrastruktúra, a tömegközlekedés, a biomassza-hasznosítás, stb. számára, 30%-ot pedig a kombinált hőfejlesztés és a hőszigetelés fejlesztésére fordít. (Az ötödik évben az adóbevételnek már a 70%-át használják fel a munkaerőköltségek csökkentésére.)

I/b. A foglalkoztatás stabilizálása

Ez a változat azzal a hagyományos feltételezéssel él, hogy a foglalkoztatás a munkaerő iránti kereslettől függ (a munkaerő kereslete pedig a reálbérektől, beleértve a nem-bérjellegű munkaerő-költségeket is).

II. Költségvetési konszolidáció

Az energiaadó teljes mértékben befolyik a költségvetésbe, nincs kompenzáció.

⁵⁹ Uott.

⁶⁰ Lásd erről Angela Köppl (1999) ismertetését.

III. A munkaerő-költségek csökkentése

Az energiaadót teljes mértékben a tb-járulék csökkentésére fordítják.

Az osztrák energiaadó hatásai négy változat szerint (modell-szimuláció, százalékos eltérés az alaphelyzethez képest)

	I. munkaerő- költségek csökkentése plusz program	I/b. foglalkoztatás növelése	II. költségvetési konszolidáció	III. munkaerő- költségek csökkentése
GDP (állandó árakon)	0,4	0,0	-2,5	-0,2
foglalkoztatás	0,4	1,1	-2,1	-0,3
magánfogyasztás deflátor (infláció)	1,8	2,4	3,3	0,9
összes magánfogyaszt.	-0,3	-0,6	-3,2	-0,4
-magánfogy. energia nélkül	0,4	0,1	-2,9	0,1
- üanyag és olajfogy.	-6,4	-6,2	-6,-	-6,6
- fűtés, világítás	-7,6	-7,6	-6,6	-5,1
bruttó beruházás	4,2	3,2	-5,1	-0,7
export	-1,1	-1,4	-2,-	-0,6
- ebből áruexport	-0,9	-1,-	-1,5	-0,6
import	0,2	-0,2	-3,7	-0,6
- ebből áruimport	-0,3	-0,8	-4,7	-0,9
folyó fiz. mérleg (a GDP %-ában)	-0,0	0,1	1,5	0,2
ktségv. hiány csökk. (a GDP %-ában)	-0,3	-0,5	-1,7	0,1

Forrás: Köppl 1999, 38. old.

Az I/b. változatnál a modellezők egy, a foglalkoztatásra nézve kedvező feltétellel éltek, s ez meg is látszik az eredményben: 1,1%-kal (34 ezer fővel) bővül a foglalkoztatás. Ezt leszámítva a többi eredmény hasonló. Érdekes módon, ha az adótöbbletet teljes mértékben a költségvetés konszolidációjára fordítják, akkor ugyan ez a legmagasabb mértékben, 1,7%-kal csökkenti a költségvetési hiányt, de minden más vonatkozásban rosszabb a többi változathoz képest.

Így hát az I. és a III. változat a legígéretesebb, azaz aközött kell dönteni, hogy az energiaadót teljes mértékben kompenzálják a tb-járulék csökkentésével (III.), vagy csak nagyobb mértékben, és technológiai fejlesztési alapokat is finanszírozzanak belőle (I.). Meglepő, hogy az adatok az I. változatot támasztják alá, meggyőzően: a GDP kissé nőtt (szemben a –0,2%-kal a III.-nál), a foglalkoztatás úgyszintén, a beruházásoknál különösen nagymértékű az eltérés az I. változat javára, az energiahordozók fogyasztása is hasonló mértékben esett vissza, csupán az inflációs hatás mérsékeltebb a teljes kompenzációt adó változatnál.

A tanulságot érdemes megismételni: az a változat, amely a tb-járulék csökkentésében megnyilvánuló kompenzáció mellett az adóbevétel egy kisebb részét műszaki-fejlesztési és energia-racionalizálási programokra fordítja, sikeresebb, mint az, amely a kompenzálást teljes mértékben a tb-járulék csökkentése formájában végzi el.

4. Kettős osztalék⁶¹

A kettős osztalék (a környezet javulása és a foglalkoztatottság növekedése) megléte azért különösen fontos, mert a környezetvédők ezzel akarják a többségi társadalom és a gazdaság szereplői számára elfogadhatóvá tenni a környezetvédelmi adóreformot; akinek nem elegendő a környezetjavító hatás, annak a munkahelyteremtés újabb nyomós érvet jelent.

A kettős osztalék e szokásos felfogásán kívül létezik annak kiterjedtebb értelmezése is: ha a környezet állapotában bekövetkezett javuláson túl van egyéb pozitív jóléti hatás is (lásd Brännlund, 1999). Ez a megközelítés azért lehet indokolt, mert elképzelhető olyan eset, hogy a foglalkoztatás nőtt, de a változások összességükben negatív irányúak, nettó terhet jelentenek a gazdaság számára (tehát ilyenkor nincs — a szélesebb értelemben véve — kettős osztalék).

Mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a modellszámítások azt mutatják, hogy *van* kettős osztalék; az adóátcsoportosítás csökkenti a munkaerő költségeit és így nő a foglalkoztatás. Németországban — mint láttuk — 1999-től 2010-ig előre vetítve 250 ezer pótlólagos munkahelyet teremt a reform. Hollandiában — az adóbevétel teljes ágazati reciklálása miatt — nem számolnak a foglalkoztatottság emelkedésével. (A környezetvédelmi adók által leginkább érintett, energia-intenzív ágazatokban ugyanis a tb-járulék csökkentése nem fejthet ki energiát munkaerővel helyettesítő hatást.)

Az 1996-2000 közötti dán adóreform foglalkoztatási hatásait tekintve is pozitív volt. Három vonatkozásban befolyásolta a foglalkoztatást: a költségváltozások, a beruházási ösztönzők és az energia-munkaerő átváltás miatti tényezőár-változás miatt. Konkrétan: az adó 4000 fővel csökkentette, reciklálása 3000-rel, a tényezőár-változás pedig 2500 fővel növelte a munkahelyek számát. A beruházás-ösztönzés +500 fős hatását is figyelembe véve a teljes nettó hatás +2000 fő, mely a dán munkaerő 0,07%-át teszi ki.⁶²

A svédországi modellszámítások a foglalkoztatási hatásokra nem tértek ki, viszont a jóléti hatások összegző mutatói — meglepetésre — negatívak voltak. Norvégiában 1997 és 2010 között az adóátváltás következtében 0,7%-kal nőtt a foglalkoztatás. Az osztrák modellek érdekes módon azt mutatták ki, hogy míg egy teljes tb-kompenzációval megvalósított energiaadó-emelés öt év alatt 0,3%-kal csökkent a foglalkoztatást, ha a kompenzációs csomag részeként technológiai és infrastrukturális fejlesztő programot is működtetnek, a foglalkoztatás 0,4%-kal (azaz 11 ezer fővel) bővül.

Összegezve: A modellek többnyire (de ellenpélda is van) azt mutatják ki, hogy van kettős osztalék: az adóátcsoportosítás növeli a foglalkoztatottságot, és szélesebb értelemben: a környezeti elem nélküli jóléti hatások is inkább pozitívak, mint negatívak.

⁶¹ A helyes magyar kifejezés „kettős haszon” lenne; az angolban nyilvánvalóan az alliteráció kedvéért használják a *double dividend*-et.

⁶² Helbo Hansen 1999, 62. old.

5. Jövedelem-redisztribúció

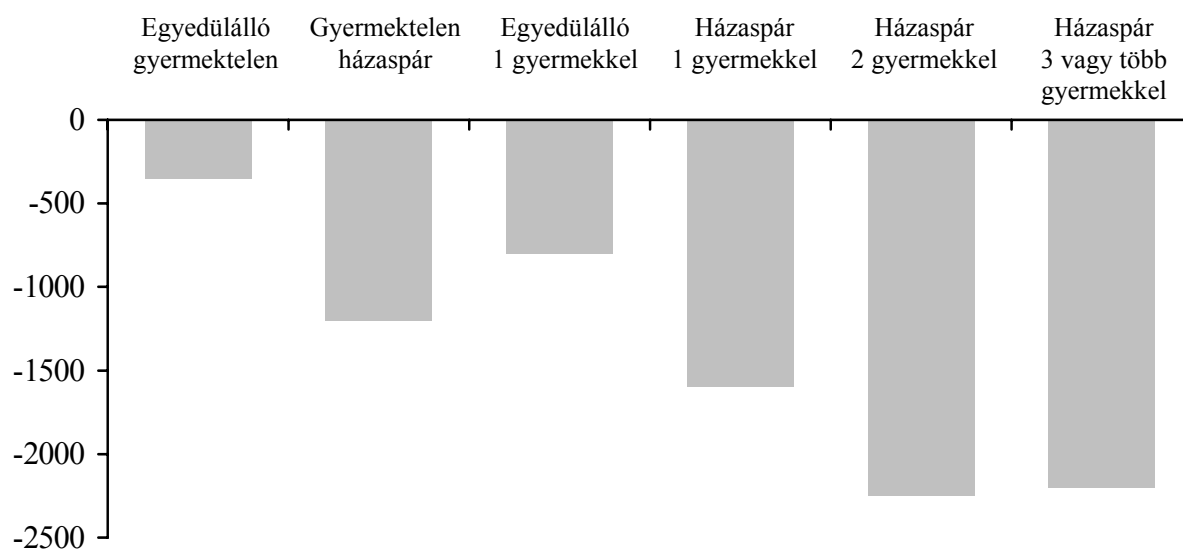
Arra nézve, hogy az adóátváltás hogyan hat a háztartásokra jövedelem-csoportok szerint, három példánk van.

A *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* német környezetvédelmi szervezet konkrét, gyakorlatias számításai azt bizonyítják, hogy a környezetvédelmi adók miatt megnövekedett energiaárak és a kevesebb munkavállalói tb-járulék miatt nagyobb rendelkezésre álló jövedelmek eredője minden háztartási csoportban pozitív.⁶³

Ezzel szemben a modellezett számítások jóléti csökkenést mutatnak ki, és minél alacsonyabb jövedelem-csoportba tartozik egy háztartás, annál nagyobbat. Németország esetében ábrával illusztráltuk ezt az I. fejezet 2. pontjában. Látható volt, hogy a német kormány — e hatást ellensúlyozandó — 2003-ban olyan mértékű személyi-jövedelemadó csökkentést tervez, hogy a két tényező (adóátváltás és szja-csökkentés) együttes hatása már pozitív legyen.

Svédországban minden háztartásra negatívan hat az adóátváltás, és a gyermekek számával nő a negatív hatás.

A svéd környezetvédelmi adóreform hatása a háztartásokra*



Forrás: Brännlund, 89. oldal.

* A 100%-os CO₂ adóval és a teljes tb-kompenzációval számoló modell szerint.

⁶³ Lásd az I. fejezet 2. pontját, valamint: Matthias Seiche közlése.

Azt hiszem, *pr-szempontról* nem a modell-eredmények számítanak. A Bund ugyanis kitöltendő űrlapokat tesz közzé, ahol mindenki meggyőződhet arról, hogy az ügylet számára haszonnal végződik. A modellszámítások negatív eredményeit viszont még tudományosan is nehéz megmagyarázni; a fentiekhez hasonló ábrákban és a mögöttes számításokban pl. az a hatás is bennfoglaltatik, amelyet az adóreform az egyes ipari ágazatokban vált ki...

Vitathatatlan viszont, hogy a zöld adóknak, mint bármilyen energiaár-emelésnek *regresszív jövedelmi hatásuk* van, hiszen az alacsonyabb jövedelmű csoportokat súlyosabban érintik, jövedelmük nagyobb hányadát veszik igénybe.⁶⁴ Ezzel föltétlenül foglalkozni kell, hiszen az érintettek hátrányos helyzetbe kerülése veszélyeztetheti az adóreform megvalósítását. A beavatkozás lehet előzetes vagy utólagos. Az előzetes (*ex ante*) beavatkozás (angolul *mitigation*) során csökkentik az adórátákat. Példa erre a holland „szabályozó energia-adó”, amikor a kis energiafelhasználóknak az évi első 800 m³ gáz, vagy 800 kWh villamosenergia után nem kell adót fizetniük (zéró adórata), vagy a szegénységi küszöb alatti háztartásoknak nem kell víz- és szemétdíjat fizetniük.

Az utólagos (*ex post*) beavatkozás kompenzálást jelent; nem érinti sem az adórátát, sem az adóalapot, az adórendszeren kívüli intézkedés. Tipikus esetei az átalányösszegű kompenzálások. (Példa: az üzemanyagok kén tartalmára kivetett adót Svájcban az adózók átalányösszeg formájában visszakapják.)

Az előzetes, az adórendszeren belüli intézkedéseknek tehát két elemük van: (1) megállapítják azt a fogyasztási- vagy jövedelem-küszöböt, amely alatt csökkentett adórata érvényesül, és (2) magát a csökkentett mértéket. Közgazdasági szempontból ezek nem szerencsés megoldások, ugyanis mérséklők (vagy teljesen kiiktatják) az adók ösztönző (pontosabban destimulatív) hatását, s így nem érhető el a kívánt változás a fogyasztói magatartásban.

Problémát okoz az is, hogy a „küszöböt” az illetékes szervek többnyire az adózás alá eső jövedelmek szintjén szokták meghúzni (azaz, ha egy családnak van megadóztatható jövedelme). Ez azonban nem föltétlenül jelent fizetőképességet is (pl. ha a családnak magas törlesztési kötelezettségei vannak). Továbbá, ha az alacsony jövedelmű család jövedelme emelkedik, és belép a „küszöb” fölötti sávba, a kedvezmény a pótlólagos jövedelmet megadóztató intézkedéssé változik át. „Ily módon, a jövedelemtől függő adórata-csökkentés fokozza a munkaerőnek a munkáltató számára jelentkező költsége és a hazavihető tiszta jövedelem közötti éket. Ha ez az ék nagy, csökken a munkaerő iránti kereslet, mert a munkaerő költségesebbé vált, és csökken a munkaerő kínálata is, mert a nettó kereset alacsonyabb lesz. A legnagyobb jelentősége ez utóbbinak van.”⁶⁵

Ezek azok az okok, amelyek miatt *az utólagos kompenzáció a kívánatos megoldás*; egyrészt az árjelzés ösztönző hatását fenn kell tartani, másrészt a legszegényebb családok jövedelem-szintjét meg kell őrizni. A kompenzációra három lehetőség van:⁶⁶

⁶⁴ Disztribúciós hatás alatt több más is értendő: a kompenzációk másodlagos hatása, vagy a környezeti hatások megoszlása, esetleg regionális vonatkozások, de leginkább a közvetlen jövedelmi hatások. E pontban ez utóbbival foglalkozom.

⁶⁵ de Kam 2002, 12. old.

⁶⁶ Uott.

1. Kompenzálás átalánnyal. Ez végbemehet az átalány átutalásával, vagy az összegnek a jövedelemadóból történő levonásával. A szakirodalom megkülönbözteti az „elvesző” (*wastable*) és „el nem vesző” (*non-wastable*) adóvisszatérítések fogalmát. Mivel kisjövedelmű családokról van szó, nyilvánvaló, hogy az „elvesző” adóvisszatérítés (azaz: amikor a kompenzáció összegét behatározza az adófizetési kötelezettség) nem lehet megoldás. Tehát: a kompenzációnak az esetleg az adófizetési kötelezettségen túlmutató részét is meg kell, hogy kapják az érintett családok.
2. Jövedelemtől függő kompenzálás. Ennek is két esete van. Az egyik esetben a kompenzáció összegét az átlagosan fizetett környezetvédelmi adónak a jövedelemhez viszonyított aránya szabja meg, a másikban az adott család által ténylegesen fizetett zöld adót kell figyelembe venni (ami nyilvánvalóan jóval komplikáltabb és költségesebb eljárást igényel). Ez utóbbi változatot az indokolhatja, hogy minél szegényebb egy család, általában annál kisebb a lehetősége az energiafelhasználás csökkentésére (pl. ha központi fűtéses lakásban lakik). Mindenesetre a kompenzációnak ez a módja sem hatékony, amennyiben pl. a szabály úgy szól, hogy a fizetendő adó nem haladhatja meg a jövedelem egy bizonyos százalékát. (A küszöb feletti fogyasztásra ugyanis már nem hat az árjelzés.)
3. Más adók csökkentése. Ez is adóátváltás: az új zöld adót más (többnyire a jövedelem-) adó csökkentésével kompenzálja. Ez történik Hollandiában 1996 óta, a „szabályozó energia-adó” alkalmazása során.

Ezen fejtegetésekkel szemben felhozható, hogy az adóátváltással (3.) történő kompenzálás hátulütője, hogy a jövedelemadó általános csökkentése a magasabb jövedelműeknek nagyobb kedvezményt jelent, és hogy a kifizetett energia-adónak a jövedelem függvényében történő kompenzálása (2.) kedvezőtlenül befolyásolhatja a munkaerőpiaci vonatkozásokat.⁶⁷ Az átalánnyal történő kompenzálásnak az „el nem vesző” adóvisszatérítéses változata azonban kétségtelenül a legjobbnak látszik.

6. Ágazati hatások

A német adóreform az előrelátható ágazati hatásokkal járt (I/2. pont). Dánia esetében azt számolták ki, hogy hogyan hatnak a változások az ipar különféle szakágazataira, és azon belül az átlagos és a magas energiaszintű cégekre, a hozzáadott-érték százalékában. Az eredmények a várakozásnak megfelelően alakultak:

⁶⁷ Scott, 2002.

Az adóreform szakágazati hatása Dániában
(a hozzáadott érték százalékában)

	átlagos energia- intenzitású vállalatok	magas energia-intenzitású vállalatok
a 7 legnagyobb energia- fogyasztású vállalat	-	-0,7
nyersanyaggyártó és kitermelő ipar	-0,3	-1,-
élelmiszer- és italgyártás	0,2	-0,9
textilipar	0,1	-0,6
ruházati ipar	0,3	0,3
fakitermelés	-0,1	-0,2
papíripar	0,0	-0,3
vegyipar	-0,1	0,1
gumi- és műanyaggyártás	-0,1	-0,2
fémgyártás	-0,1	0,3
vas- és fémkohászat	0,1	-0,9
gépgyártás	0,2	-0,7
irodagép és komputer	0,2	0,4
telekommunikációs anyagok	0,2	0,1
orvosi műszergyártás	0,2	0,4
gépkocsigyártás	-0,1	0,2
egyéb közlekedési eszköz	0,2	0,3
bútoripar	0,0	-0,5

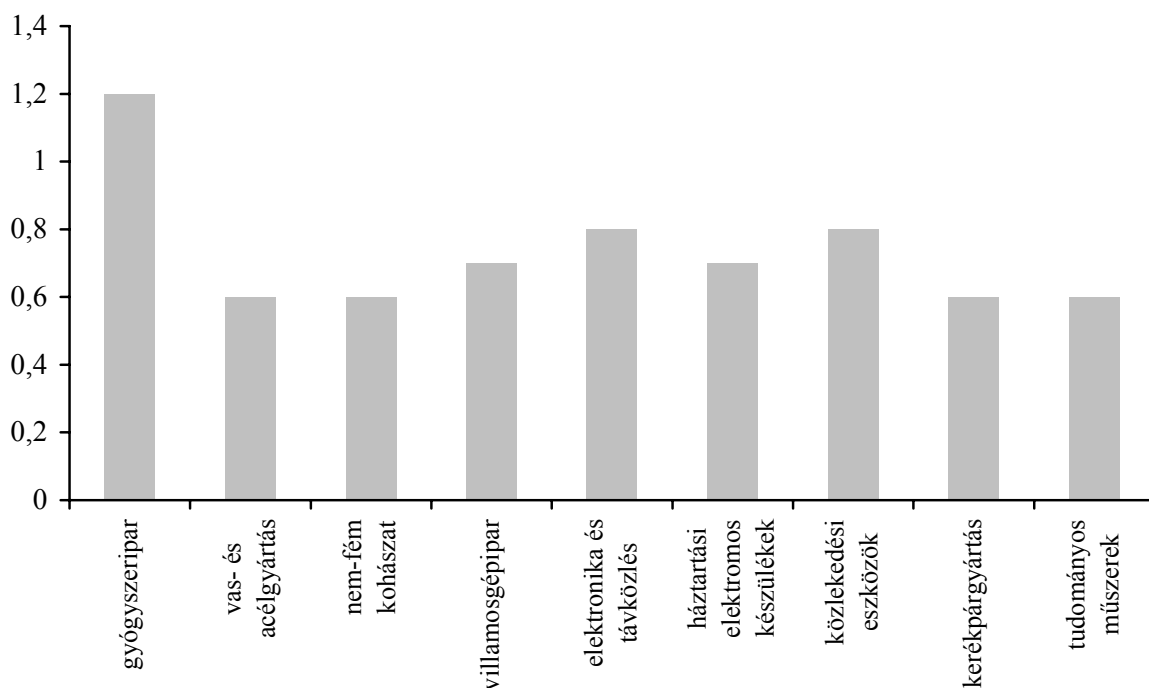
Forrás: Helbo Hansen 1999, 63. old.

Az eredményeket úgy kell értelmezni, hogy az átlagos energia-intenzitású vállalatoknál (a nem energia-intenzív ágazatokban) a munkaerő-költségek csökkenése felülmúlja az energiaár növekedésének kedvezőtlen hatásait, s ezért az eredmény többnyire pozitív. Jó jel, hogy a legmodernebb ágazatokban (irodagép- és komputergyártás, telekommunikációs anyagok, orvosi műszergyártás) mindkét vállalatcsoportban nő a hozzáadott érték; ezt úgy is felfoghatjuk, hogy *az ökológiai adóreform alkalmas a szerkezetátalakítás és modernizálás felgyorsítására.*

A svéd modellszámítás két ábrával közli az ágazati hatásokat (melyek a hozzáadott érték százalékában mérve egészen parányiak). A nyertesek között a gyógyszergyártás vezet, amit munkaigényessége magyaráz, mint ahogy a motorgyártásét is (a drágább üzemanyagokkal szemben az olcsóbb munkaerő a meghatározó). Nehéz viszont megmagyarázni, hogyan kerül a nyertesek közé a vas- és acélöntés és az egyéb fémgyártás.

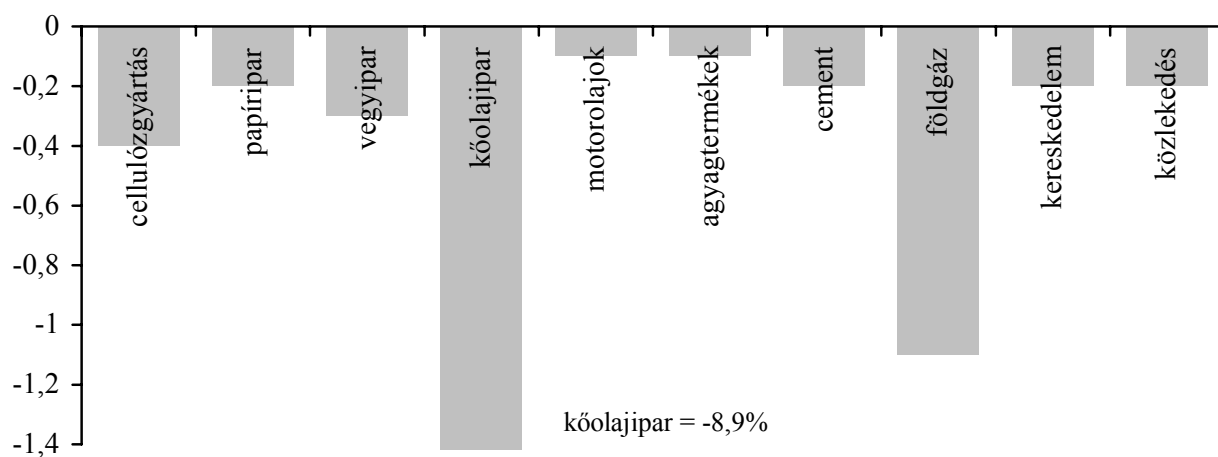
A vesztesek között látható — teljesen érthetően — a petróleumipar (-8,9%-kal), a földgázipar (-1,1%) és -0,4%-kal, illetve annál kisebb tételekkel a cellulóz- és papírgyártás, a vegyipar, a cementgyártás és a közlekedés.

A svéd modellszámítás ágazati nyertesei (a hozzáadott érték %-os növekedése)



Forrás: Brännlund, 88. oldal.

A svéd adóreform ágazati vesztesei (a hozzáadott érték csökkenése)



Forrás: Brännlund, 88. oldal.

Az osztrák modellszámítás az ágazati hatásokat az I. változatra mutatja ki; amelyben az adóbevételt 50-70%-ban a tb-járulék csökkentésére fordították, a maradék összegből pedig energia-racionalizálási, műszaki-fejlesztési és infrastruktúra-javító alapokat működtettek.

Oszttrák adóreform-szimuláció; ágazati hatások
(százalékos eltérés a kiinduló helyzethez képest)

	ágazati kibocsájtás	ágazati foglalkoztatás
mezőgazdaság, erdészet	-0,07	-0,07
bányászat	-1,03	-0,18
élelmiszer, ital, dohány	-0,30	-0,16
textil, ruházat, bőripar	0,21	0,07
fafeldolgozás	1,23	0,25
papíripar	-1,33	-0,53
vegyiipar	-0,34	-0,26
kőolajfeldolgozás	-2,27	-0,60
kőbányászat, üvegipar	1,20	0,58
fémkohászat	-1,43	-0,25
fémgyártás	2,76	1,32
energia- és vízellátás	-0,80	-0,15
építőipar	2,80	1,92
kereskedelem	0,23	0,02
vendéglátóipar	-0,28	-0,09
közlekedés, hírközlés	0,08	-0,07
bank, biztosítás	0,50	0,31
közfoglalkoztatások	0,52	0,20
összesen	0,56	0,37

Forrás: Köppl 1999, 38. old.

Miközben összességében markánsan pozitív a következmény, negatív hatást tesz az adóreform az energiaigényes ágazatokra (fémkohászat, papíripar, vegyipar), vagy azokra, amelyek esetében csökken a kereslet (kőolajfeldolgozás, lakossági szolgáltatások, élelmiszeripar). Pozitív ösztönzést kapnak a technológia- és munkaerőigényes ágazatok (fémgyártás, építőipar). Érdekes megfigyelni, hogy a termelési és a foglalkoztatási hatások előjelei minden esetben megegyeznek. Ez arra utal, hogy a kibocsájtás alakulásában a munkaerő helyettesíthetősége meghatározó szerepet játszik: ahol az energia munkaerővel helyettesíthető, ott e ténynek fontosabb a szerepe, mint az energiaár emelkedésének inverz hatása, s ezért az adóátváltás miatt nő a kibocsájtás.

7. Versenyképesség

Azokat a kormányokat, melyek belekezdnek a környezetvédelmi adóreform megvalósításába, három szempont motiválja:

- a környezet állapotának javítása
- a hagyományos adórendszer torzító hatásainak mérséklése
- és az a remény, hogy ezáltal nőni fog a foglalkoztatottság.

Ugyanakkor nem kevés a félelem és az aggodalom amiatt, hogy az ipart nehogy kedvezőtlenül érintsék a magasabb energiaárak és a környezet használatának magasabb

költségei, s ezáltal romolják versenyképessége. A kérdésnek kiterjedt irodalma van, a jelen témánál szélesebb értelmezésben: rontja-e a környezetvédelem az ipar versenyképességét? Jellemző, hogy pl. az EU az egységes piacon torzító és kiküszöbölendő tényezőnek tekinti, ha valamely országban a környezetvédelem szintje alacsonyabb az átlagnál. De az 1995-ös EFTA-csatlakozásnál azt is annak tekintette, ha magasabb; ez esetben a magasabb védeltséget követelő ország előírásai importkorlátozásként hatnak azon országok termelőire, ahol a védeltség szintje alacsonyabb, s így vállalataik nem alkalmazkodtak a magasabb követelményekhez.

Gyakori a „delokalizációs” érv hangoztatása az ipar részéről: eszerint a termelési költségek megdrágítása a termelést olyan (többnyire fejlődő) országokba szorítja ki, ahol egyáltalán nem törődnek a környezet védelmével (*pollution heavens*), vagy egyszerűen csak a megdrágított termelést kiszorítja az azokból származó import, s így összességében a környezeti terhelés is nő. Eközben a termelés eredeti helyén munkanélküliség lép fel és „deindusztrializációs” folyamatok kezdődnek el.⁶⁸

A szakirodalomban elfogadottá kezd válni az a szemlélet, hogy a környezetvédelmi intézkedések csak rövid távon rontják a versenyképességet azáltal, hogy megnövelik a tényező-költségeket. Közép- és hosszútávon viszont az alkalmazkodóképes vállalatokban (ezek vannak többségben) olyan *schumpeteri* innovációs reakciókat váltanak ki, melyek már egy magasabb szintű versenyképességet alapoznak meg.⁶⁹ Alátámasztja ezt az a tapasztalat, hogy az EU-n belül a szigorúbb környezetvédelmi szabályozást alkalmazó országok még sohasem kerültek versenyhátrányba azon országokkal szemben, melyekben lazább a szabályozás. Sőt, az komoly ösztönzést adott nekik a tisztább technológiák kifejlesztésére. Így pl. Dánia a világ vezető szélturbina-gyártója. A dán gazdaság zöldítésének 28 ezer munkahely létrejöttét tulajdonítják.⁷⁰

Amikor a környezetvédelmi adóreformnak a versenyképességre gyakorolt hatását vizsgáljuk, különbséget kell tennünk aközött, hogy *a versenyképesség milyen szintjét* értjük: országos, ágazati vagy vállalati vonatkozását. *Országos* szinten a versenyképesség romlása egyáltalán nem nyilvánvaló. Az adóátcsoportosítás az energiaigényes ágazatok számára költségnövekedést, de a nagyobb fajlagos munkaerőigényű szektoroknak költségcsökkenést eredményez, és így nemzetgazdasági szinten a hatások kiegyenlíthetik egymást.

Versenyképességi problémák leginkább akkor jelentkezhetnek, ha az illető termékeknek jelentős a külkereskedelmi forgalmuk, és az exportnál nincs lehetőség a határmenti kigazításra (az adó visszatérítésére), vagy pedig az importvédelemre. Egy másik problémás eset: ha a helyettesítési lehetőségek korlátozottak; pl. ha nincs, vagy nem könnyen beszerezhető a helyettesítő tisztább technológia. Mivel a legtöbb környezetvédelmi adót az energiára és a közlekedésben vetik ki, versenyképességi hátrányok leginkább az energia- és szállításiigényes termékeket sújtják. Mindenesetre meg kell jegyezni, hogy nem csak a környezetvédelmi adók rontják a versenyképességet, hanem a direkt szabályozás eszközei is (normák, tiltások, korlátozások), mivel ugyanúgy növelik a vállalati költségeket. Ez

⁶⁸ The competitiveness argument, 2. old.

⁶⁹ Ez olvasható ki Michael Porter *The Competitive Advantage of Nations* c. művéből és ily módon vélekedik a témáról az OECD *Integrating Environment and Economy* c. kiadványa. Magyarul lásd Boda Zsolt és Pataki György elemzését a kérdésről.

⁷⁰ The competitiveness argument, 4. old.

utóbbiakkal szemben viszont az adóknak megvan az az előnyük, hogy köztudottan hatékonyabbak.

Mindezzel együtt a környezetvédelmi adóknak éppen az a céljuk, hogy drágábbá tegyék a környezetet károsító termelést, az adóreformmal egyetemben tehát csak olyan versenyképesség-romlást mérséklő intézkedés megtétele lehet a cél, amely mellett fennmarad a pozitív környezeti hatás.

A versenyképességet rontó hatás ellensúlyozására általában négyfajta eszköz áll rendelkezésre⁷¹: (1) az adóbevétel visszaforgatása, (2) adómentesítés, (3) az adóráták csökkentése és (4) a határmenti kiigazítás (melyre az uniós tagországok egymás közti kereskedelmében nincs lehetőség).

A visszaforgatásnak alapvetően kétfajta (gyakran kombinált) gyakorlatával találkozhatunk. Az érintett szektorok műszaki fejlesztésre, tisztább technológiák bevezetésére visszakapják a befizetett adót (részben vagy teljesen), hogy ezáltal mérsékeljék a szennyezőanyag-kibocsátást. A legtöbb környezetvédelmi adóreformnak része ez az elem (lásd Németország vagy Anglia példáját). A másik elem viszont már „kötelező” (hiszen ettől adóreform az adóreform): a visszaadott (vagy helyben hagyott) adó a munkáltató által fizetett tb-járulék csökkentésére fordítható. Az első eset nyilvánvalóan hozzájárul a versenyképesség romlásának mérsékléséhez. A második eset viszont nem, hiszen az érintett vállalatok fajlagos energiaigénye magas, aminek viszont szinte törvényszerű velejárója, hogy munkaerő-intenzitása alacsony. Ebből kifolyólag a helyettesíthetőség igen korlátozott, vagy egyáltalán nem lehetséges. (Mindamellet a csökkent tb-járulék fizetési kötelezettség hosszabb távon lehetővé teszi, hogy az így megtakarított jövedelmet tisztább technológiára fordítsák.)

Mint láttuk, a környezetvédelmi adóreformot alkalmazó legtöbb országban az intézkedést már eleve a háztartásokra korlátozzák, eleve mentesítve ezáltal az ipart, vagy a nagy energiafogyasztóknak jelentős adókedvezményeket adnak.

A környezetvédelmi adóreform során az egyes országok a következőképpen próbálják *kivédeni* a rövid távú versenyképességet rontó hatásokat:

1. Dániában az adóreform két hullámban a háztartásokat érintette, de az 1996-2000 közötti reform már az iparra és a kereskedelemre is kiterjedt. A bevételek 60%-át a munkáltatói tb-járulék csökkentése formájában a vállalatok visszakapták. Az adó rátáját az energia-intenzitással inverz módon állapították meg.
2. A német adóreform eleve *a fogyasztásra és a háztartásokra* próbálja szűkíteni az intézkedések hatását; az energiatartalomra számított adók az üzemanyagokon és a villanyáramon a legmagasabbak (4,19 és 5,6 euró/GJ közöttiek — lásd az I. fejezet 2. pontjában a táblázatot), a fűtőolajokon és a földgázon szinte alig realizálódnak (0,06 és 0,56 euró/GJ közöttiek); az iparban az ökoadó rátáját 80%-kal csökkentik; a nem energetikai célú energiafelhasználást mentesítik az adófizetés alól, stb. Bach és mások (2001a) szerint a terhek 60%-ban nehezednek a háztartásokra és 40%-ban az iparra.
3. Hollandia a reformot nem szűkíti le a háztartásokra, de azzal az elvvel, hogy senkinek nem változhat a jövedelmi pozíciója, azaz a reform nem eredményezhet ágazatok közötti

⁷¹ Lásd erről de Kam 2002.

újraelosztást, a versenyképességet rontó hatást kiküszöböli, de ezzel az ösztönző hatást is korlátozza. Az adótorzulás így nem javulhat az egész nemzetgazdaságban, csupán egy-egy ágazatban.

4. Az angol kísérlet bátor vállalkozás, hiszen az energaintenzív ipari ágazatokra vonatkozik. A mértékek azért itt is nagy óvatosságra vallanak. (Pl. 80%-os mentesség jár a kitűzött cél elérése esetén; az energiahordozók nem energetikai célú felhasználását itt sem adóztatják meg, a hőszolgáltatást sem, mentesítik a kombinált erőműveket, stb.) Az évi 1 Md font nagyságú bevételből 150 M a műszaki fejlesztést szolgálja.
5. Franciaországban az energia-adó tervét az alkotmánybíróság ugyan nem hagyta jóvá, de érdekes próbálkozás tanúi lehetünk. Az elképzelés kidolgozói nagy figyelmet fordítottak arra, hogy az adó ne rontsa a magas energia intenzitású és a külpiazi hatásoknak kitett ágazatok versenyképességét. A marginális adórátákat érintetlenül hagyták, viszont az adóalapot redukálták oly módon, hogy az adóteher nem lehet több a hozzáadott érték 0,3%-ánál.

Általában elmondható, hogy az intézkedések olyan kismértékűek, hogy nem befolyásolhatják számottevően a versenyképességet. Továbbá olyan sok a mentesség az iparban, hogy a környezetvédelmi adóreformot ezzel már eleve a háztartások felé terelik. Bizton állítható, hogy a versenyképesség emiatt nem romlott, viszont adott egy szignált a jövő tényezőiraiban várható tartós elmozdulásra, s ez közép- és hosszútávon bizonyára versenyképességet javító intézkedések felé orientálja a vállalatokat.

Nagyobb adómértékek nem várhatók mindaddig, amíg a környezetvédelmi adóreform (vagy akár az energiahordozók környezetvédelmi adóztatása) nem lesz nemzetközileg koordinált, nem válik az EU közös politikájának részévé.

A sok mentesítés és csökkentett adórata lerontja a környezetvédelmi adók\adóreform hatását. Ennek ellensúlyozására az OECD 2001-es tanulmánya az alábbi intézkedéseket javasolja:

- A környezetvédelmi adóreformokat integrálni kell az általános adóreformokkal.
- A tervezett intézkedést jó előre be kell jelenteni, hogy az érintettek alkalmazkodni tudjanak hozzá, fel tudjanak készülni.
- Az adóráták leszállítása helyett környezetgazdasági szempontból hatékonyabb, ha azokat teljes mértékben fenntartják, s akkora összeget juttatnak vissza az adóból műszaki fejlesztésre, melynek még van ösztönző hatása a szennyezéscsökkentő beruházásra. Minél kisebb az összefüggés a visszajuttatott adó és az okozott környezeti kár között, és minél inkább fennmarad az „árjelzés”, annál hatékonyabb lesz az intézkedés környezetvédelmi szempontból. „Ha ugyanis a visszautalás annak alapján történik, hogy mekkora volt a szennyezés-kibocsájtás, ugyanúgy járunk el, mint amikor a szennyezési jogok keretében a szennyezőknek a korábbi, ’történelmi’ kibocsájtásaik alapján osztják szét a jogokat.”⁷²
- Ugyancsak hasznosabb a mentesítésnél vagy az adórata csökkentésénél, ha az érintett cégekkel a hatóságok megállapodást kötnek a szennyezés mérséklésére.

⁷² de Kam, 10. old.

- Elképzelhető egy olyan kétsávos adórendszer, amikor a nemzetközi versenyképességnek kitett (exportra dolgozó) ágazatokra alacsonyabb adórátát vonatkozik, miközben a hazai kötődésű szektorokra magasabb (egészségügy, építőipar).
- Az ideális megoldás az adóreform nemzetközi harmonizálása lenne, de ennek ma még nincsenek meg a feltételei. Az adózás az EU-ban is a kormányok szigorúan szuverén területe, melynek keretében érvényesíthetik a nemzeti sajátosságokat.
- Végül a környezetvédelmi adóreformot megvalósító országok együttműködése, az intézkedések koordinálása is enyhítheti a versenyképességi problémákat.

Ezek mellett javasolt még a fokozatos bevezetés (hogy az érintettek alkalmazkodni tudjanak a magasabb költségekhez) és a regionális támogatási alapok működtetése ott, ahol a „delokalizáció”, „deindusztrializáció”, vagy a munkanélküliség jelei jelentkeznek. Ellenérvként az is megemlíthető, hogy az új környezetvédelmi adók nem megdrágítják az energiát, hanem a korábbi indokolatlanul alacsony energiaárakat korrigálják. (2000-ben az EU-ban az ipari villamosenergia ára csak 5,4 dollárcent/kWh volt, szemben a háztartási 12,5 dollárcenttel.)⁷³ Végül pedig, ha a hangsúlyt az indirekt adókra tesszük (a jövedelem-adókkal szemben), az adócsalás- és elkerülés jelenségét is visszaszorítjuk.

Braathen mindehhez még hozzáteszi, hogy az ágazati versenyképességet elsősorban a szakmai hozzáértés és a beruházások határozzák meg.⁷⁴

Az acélipar esete:⁷⁵

Az acélipar az üvegházhatású gázok egyik legnagyobb kibocsájtója. Erős nemzetközi versenynek van kitéve, és a környezetvédelmi adóreformot alkalmazó országok ezt az ágazatot általában mentesítik. „Kínában az egy tonna acél megtermelése során keletkező CO₂ nagyjából duplája, mint Európában vagy Észak-Amerikában (3,9 tonna, szemben a 2,1, illetve 2 tonnával). Ha az energiaintenzív ágazatokban bevezetnének egy 100 dollár nagyságú adót a kibocsájtott szén tonnája után, a pótlólagos termelési költségek a következők szerint nőnének: Kanadában 6,2%-kal, Németországban 2,6%-kal, Franciaországban 2,4%-kal, az Egyesült Államokban 2,3%-kal, Olaszországban és Japánban 2%-kal. Ha a kibocsájtási jogok rendszerét alkalmaznák, és 1 tonna CO₂ ára 25 dollár lenne, az acéltermelés az OECD-országokban 6,4%-kal csökkenne, miközben 4,8%-kal nőne a nem OECD-térségben. Ez világosan jelzi, hogy milyen nagy annak a valószínűsége, hogy a termelés áthelyeződik azon országokba, ahol a környezetvédelmi követelmények alacsonyabbak.”⁷⁶

A helyzeten azonban javíthatna, ha határmenti kiigazítás történne. (Példa erre, hogy korábban az Egyesült Államok sikeresen, a GATT által is elfogadottan alkalmazott védővámot az ózonkárosító anyagok felhasználásával készült termékek ellen.)

⁷³ The competitiveness argument, 3. old.

⁷⁴ Braathen 2002.

⁷⁵ EFR Campaign Workshop 2002, Nils-Axel Braathen (OECD) alapján.

⁷⁶ Uott.

8. Az érintettek ellenállása

Az adóreform európai sikere döntően két feltételen múlik: sikerül-e az EU tagországai között közösen, harmonizáltan megvalósítani (erről szól a következő pont) és sikerül-e az egyes országokon belül az érintett társadalmi és gazdasági érdekcsoportokkal elfogadtatni.

Ezt a kérdést vizsgálta egy nagyszabású kutatási vállalkozás, a **PETRAS (*Policies for Ecological Tax Reform: Assessment of Social Responses*)**. A vizsgálat Dániára, Németországra, Franciaországra, az Egyesült Királyságra és Írországra terjedt ki és az alábbi egyetemek, illetve kutatóhelyek részvételével folyt: a Surrey Egyetem (koordinátor), a Wuppertáli Energia- Környezet- és Klímakutató Intézet, a Dublini Egyetem és a francia Geológiai Intézet. A munkát a brüsszeli Bizottság finanszírozta.⁷⁷

A kutatás során az alább érintett csoportok véleményét vizsgálták:

- nagy-, kis- és közepes vállalatok,
- lakossági csoportok (20-35 éves és 40-60 éves középosztálybeliek, a munkásosztály ugyanolyan korcsoportjai, valamint 65 év feletti nyugdíjasok).

A legfontosabb tanulságok:

A környezetvédelmi adóreformmal szemben nem tapasztalható nyílt, ellenséges elutasítás; a problémák inkább arra vezethetők vissza, hogy

- nehezen érthető meg a reform koncepciója és célja,
- hiányzik a bizalom, hogy a hatóságok arra fogják felhasználni a bevételeket, amire ígérték,
- az érdekelték az szeretnék, ha a hatóság egyforma súllyal alkalmazná a jó környezetvédelmi teljesítményt nyújtók pozitív ösztönzésére, mind a környezetet károsítók büntetésére szolgáló eszközöket.

A környezetvédelmi adóknak az adóreformra jellemző visszaforgatását az érdekelték különösen nehezen értették meg, illetve fogadták el. Még az adóreformot megvalósító országokban is csak nagyon kevesen tudtak róla, hogy egyes zöld adókkal a tb-járulékot csökkentik.

Inkább nyert támogatást az a megoldás, amikor az adóbevételt olyan célokra használnák fel, mint az energiahatékonyság javítása, a megújuló energiaforrások fejlesztése, vagy a tömegközlekedés támogatása, szemben a munkaerő terheinek csökkentésével.

Pozitívabban fogadják a környezetbarát magatartás megjutalmazását (pl. egy környezetvédelmi cél megvalósítása esetén), mint az adóval történő „büntetést”.

Az angliai (UK) vállalatoknál végzett felmérések tapasztalatai:

Az interjúk egyformán készültek nagy-, kis- és közepes vállalatoknál.⁷⁸ A *kis- és közepes vállalatok (SMEs)*:

⁷⁷ Schlegelmilch\Dresdner 2001 és Szabó 2002.

⁷⁸ E vállalatok profiljai: nagy olajipari (BP) és nagy nehézvegyipari vállalat (két-két beszélgetés), szupermarket áruházlánc (Sainsbury's), repülőgép biztonságtechnikai felszerelést gyártó vállalat, szanatórium, feliratokat készítő üzem.

- keveset tudtak a CCL-ről (*Climate Change Levy*),
- nem tudták, hogy annak keretében csökken a tb-járulék,
- ugyanakkor nagyon is tudatában voltak az energiahatékonyság fontosságának.

A nagyvállalatoknál:

- a tájékozottság felemás volt (a környezetvédelmi képzettséggel rendelkezők természetesen többet tudtak), de őszinte elhivatottságot a környezetvédelem iránt a kérdezők folytatók nem tapasztaltak,
- csak egy nagyvállalat utasította el teljesen a környezetvédelmi adózást,
- az energaintenzív vállalatoknak jobban tetszik a szennyezési jogok kereskedelme, mert az rugalmasabbnak tartják,
- elfogadják a szabályozás szükségességét,
- két megkérdezett ismerte a kettős osztalék elvét és kevésbé volt szkeptikus iránta,
- nem volt egyértelmű annak a megoldásnak a támogatása, hogy a zöld adókat környezetvédelmi programok finanszírozására kell fordítani,
- bírálták a CCL-t bonyolultsága, valamint amiatt, hogy nem tartalmaz közvetlenül „dekarbonizációs” intézkedést,
- hiányolták a környezetvédelmi megállapodások lehetőségét.

(Ez utóbbi kifogás szinte érthetetlen a magyar szakmai elemző számára: egyrészt, mivel a megállapodások tipikusan angol, az ottani gyakorlatból átvett megoldások, másrészt a CCL keretében a 80%-os vállalati adómentesítésnek feltétele a környezetvédelmi megállapodás teljesítése.)

A kutatók úgy érzékelték, hogy a kis- és középvállalatok kevésbé tájékozottak, de ugyanakkor kevésbé voltak ellenségesek a CCL-lel szemben; a nagy vállalatok hajlamosabbak voltak belemerülni saját problémáikba és a siránkozásba. Megdöbbenette őket az a különbség, amit a BP és a Sainsbury's kifelé irányuló környezetvédelmi marketingja és a menedzserek tényleges álláspontja között tapasztaltak.

A környezetvédelmi képzettségű interjúalanyok megkérdezése kapcsán kiderült, hogy

- a nagyobb tudás értelmesebb véleményalkotást tesz lehetővé,
- de a szóbanforgó személyek sem értették, hogy a szennyezési jogok kereskedelme nem előnyösebb a vállalatoknak, mint a szénadók,
- nem ismerték a kettős hozadék elvét,
- szimpatikusabbnak tartották az adóbevételek környezetvédelmi programokra történő felhasználását, mint más megkérdezettek.

A lakossági csoportok véleménye

Ez a felmérés igen szomorú képet fest a világ egyik vezető ipari állama polgárainak környezeti tudatáról. A megkérdezettek környezeti kérdések alatt főleg a szűkebb, személyes környezetük problémáit értették. Csak néhányan mutattak érdeklődést a jövő generációk lehetőségei iránt; a többséget nem érdekelt, mi történik majd halála után. A környezetvédelmi adóreformról természetesen még ennyit sem tudtak; úgy gondolták, hogy mindez csak ürügy az adóemelésre, és nem hitték, hogy a jövedelmeket az ígérek szerinti célokra

fogják fordítani. Az energia-áremelés környezeti indokoltságát általában megértették, de az adóátváltás lényegét nem. A foglalkoztatási problémák iránt a magasabb jövedelműek nem mutattak érdeklődést, és általában kételkedés volt tapasztalható az iránt, hogy a reform ebben segítene.

Érdekes módon a megkérdezett társadalmi csoportok is a zöld adókból származó bevételek elköltésének azzal a módjával szimpatizálnak, amikor azt energia-racionalizálási és hasonló programokra fordítják. A munkássztyábeliek nagyon tartottak attól, hogy mindennek jövedelmük fogja kárát látni.

A minden rendű és rangú politikusok iránti nagyfokú bizalmatlanságról tanúskodik az a három csoport által is osztott vélemény, hogy az adóreform elfogadását növelné, ha mindezt nem a politikusok, hanem valamilyen „független” testület bonyolítaná le, s az garantálná, hogy a bevételeket az ígért módon használják fel.

Együttműködés a szakszervezetekkel

A „kettős osztalék” maga-magát kínálja: nyilvánvalóan ez az a terület, ahol leginkább lehetőség nyílik az együttműködésre a szakszervezetekkel. Az EEB kezdeményezése az *ETUC*-nál (*European Trade Union Confederation*) kedvező fogadtatásra talált; az 1998 június 14-én, Cardiffban kiadott közös deklaráció nézetazonosságra vall több fontos kérdésben.⁷⁹

- Öt ország tapasztalatai alapján meggyőzőnek tartják a környezetvédelmi adóreform pozitív foglalkoztatási hatásait, s ezért támogatják a reformot.
- A *VAT* és egyéb indirekt adóknál is kívánatosnak tartanak a környezeti hatás szerinti differenciálást.
- A környezetileg káros támogatásokat meg kell vonni és átirányítani a környezetileg hasznos tevékenységekre.
- Az EU strukturális alapjait is fel kell használni a fenntartható fejlődés támogatására és a munkahelyteremtésre.
- Támogatni kell a helyi tevékenységeket és a zöld beszerzést.
- Ki kell dolgozni a foglalkoztatás és környezetvédelem európai programját.

A Német Iparkamara álláspontja

Az OECD 2002 június 27-i, a környezetvédelmi adóreformról tartott berlini konferenciáján a Német Iparkamara (*Bundesverbandes der Deutschen Industrie*) képviselője az alábbi három „alaptézist” fejtette ki:⁸⁰

1. Hatékony környezetvédelem csak a jólét és gazdasági növekedés alapján teremthető meg. Nem az alacsony, hanem a magas gazdasági növekedés vezet a környezet magasabb szintű védelméhez.

⁷⁹ EEB\ETUC, 1998.

⁸⁰ Braunig 2002.

2. Nem általában az energiafelhasználást, hanem az alacsony hatékonyságú, a környezetre káros energiafelhasználást kell korlátozni és megadóztatni.
3. A németországi fejlemények azt mutatják, hogy a kiotói célokat nem ökoadóztatással, hanem a kormány és a vállalatok közötti megállapodással lehet csak elérni.

Ez a korlátolt, csak a saját érdekeket tekintő álláspont nem teszi lehetővé, hogy Németországban a környezetvédelmi adóreformot — legalább is a jelenleginél nagyobb mértékben — az iparra is kiterjesszék.

9. Bizottsági megítélés

A sok ellenállás és akadály mellett időnként még a brüsszeli Bizottság állásfoglalása is teherterhelő lehet. A Bizottság ugyanis az adóreformot is — mint minden más intézkedést — megvizsgálja abból a szempontból, hogy az nem zavarja-e a piaci versenyt, az egységes piac működését. E kijelentést pontosítani kell: maga az adóreform nem lehet vita tárgya; az adózásnak az a része, ami még nincs harmonizálva, a nemzeti szuverenitás körébe tartozik. A Bizottság a támogatások esetében emelhet kifogást. Márpedig az adóátváltást alkalmazó országok rengeteg esetben tesznek kivételt, adnak felmentést, alkalmaznak alacsonyabb rátát, és mindezek az intézkedések támogatásnak minősülnek (illetve minősülhetnek).

Így tehát fura helyzet alakul ki. Nyilvánvaló, hogy ha egy ország környezetvédelmi adóreformot valósít meg, azzal nagyban zavarja a piacot, hiszen megváltoztatja saját termelői számára a relatív inputárakat. Ebbe a Bizottság nem szól bele. Ha viszont mentesítést vagy kedvezményt ad, az már támogatásnak, s így módon piaczavarásnak minősülhet.⁸¹

E kérdésről eddig három dokumentum jelent meg. Az elsőt (*Community framework for ecologically motivated subsidies*) 1974-ben adták ki, a másodikat 1994-ben, a jelenleg hatályos pedig (*Guidelines on State Aid for Environmental Protection*) 2001-es, és 2007 végéig lesz érvényben. Ez a dokumentum minden olyan területre vonatkozik, amely közösségi szabályozás alatt áll, kivéve a mezőgazdaságot, illetve a K+F-et és a szakképzést, mely utóbbi kettőre külön keretszabályok a mérvadók. És nem vonatkozik az ún. *de minimis*-szabályozásra sem, amikor egy cég támogatása három év alatt nem haladja meg a 100 ezer eurót.

A környezetvédelmi vonatkozású támogatások közösségi szabályozása azon az elvi alapon nyugszik, hogy érvényesülnie kell a szennyező fizet elvének és az exteráliákat teljes mértékben internalizálni kell. Ebből kifolyólag mindenféle támogatás helytelen, hiszen az lehetővé teszi, hogy a támogatott vállalat költségei mesterségesen csökkenjenek, s így a fogyasztóhoz nem a valóságos árviszonyok jutnak el. Az új irányelvek szigorúbbak a korábbiaknál: nem teszik lehetővé a beruházási jellegű támogatást arra hivatkozással sem, hogy annak célja a Közösség által előírt műszaki szint megvalósítása.

⁸¹ A környezetvédelmileg kártékony és hasznos támogatások kérdését egy külön tanulmányban fogom feldolgozni. Itt most csak érintőlegesen, a vizsgált témához kapcsolódva foglalkozom a kérdéssel.

Mindamellet van lehetőség a környezetvédelmi jellegű támogatásokra. A Bizottság a következő feltételeket fogadja el jogalapként:⁸²

1. Ha a cél a Közösség által előírt követelményt meghaladja; ekkor a támogatás „ösztönző” jellegű (azaz hozzásegít ahhoz, hogy a támogatott vállalat vagy szektor a közösséginél magasabb szintű környezetvédelmet valósítson meg).
2. Ha a cél a kimerülő energiaforrások megadóztatása, akkor a megújulóknak nyújtott támogatás jogszerű.
3. Ha a környezetvédelmi adók bevezethetőségének feltétele, hogy az ezáltal kedvezőtlen helyzetbe került (pl. versenyképességéből veszített) vállalatokat támogatásban kell részesíteni.
4. Elfogadható a támogatás (mentesség, kedvezmény) akkor is, ha az átmeneti jelleggel az új adó bevezetéséhez kapcsolódik. Pl.: a bevezetés első évében a mentesség 100%-os, mely degresszíven öt év alatt nullára csökken. Erre az „operatív támogatás” rendszere nyújt lehetőséget, öt éves időszakra. (Ha a csökkentés nem degresszív, csak 50%-os induló kedvezményre van lehetőség).
5. Ha egy új adó bevezetéséről, vagy egy régi jelentős növeléséről van szó, és a szóbanforgó adó nem harmonizált, akár tíz éves, nem degresszív mentességről is lehet szó, két esetben: (a) ha a mentesség ideje alatt a vállalat megállapodás szerint teljesíti környezetvédelmi feladatait, (2) ha a mentesítés nem teljes mértékű, jelentős részét még mindig fizeti az illető vállalat. (Ilyen feltételnek fogadta el a Bizottság a brit CCL keretében az adó azon 20%-át, melyet a mentesség ellenére is meg kell fizetni.)

Az új útmutató egy sor területen specifikus szabályokat léptetett életbe. Ilyenek az energiaipari beruházások, a megújuló erőforrások fejlesztése, stb. Eleinte a Bizottság a szennyezési jogok kereskedelmére és más, *a kiotói megállapodás keretébe tartozó mechanizmusra* is specifikus szabályozást akart életbe léptetni azzal az indokkal, hogy „a tagországok által a kiotói vállalások teljesítésére alkalmazni kívánt eszközök némelyike állami támogatásnak számít”.⁸³ De számos tagország tiltakozása miatt ez egyelőre nem történt meg.

Ellentmondásos helyzet

Az új szabályozás szembetűnően ellentmondásos helyzetet teremtett. Azok az országok, amelyek csak a minimum követelmény szintjén alkalmazzák a környezetvédelmi adókat, versenyelőnyöket élveznek a szigorúbb környezetvédelmet megvalósító országokkal szemben. A Bizottságnak ekkor be kellene avatkoznia, hogy ezt a piaci torzítást kiküszöbölje: magasabb szinten harmonizálni az adókat, vagy megtiltani, hogy egyes országok nagyobb követelményeket támasszanak vállalataikkal szemben. Az elsőre azonban nem képes, a másodikat pedig nyilvánvalóan nem teheti. Továbbá: a hagyományos adórendszer minden országban torzítja a versenyt, de a Bizottság ezt eltűri, nem avatkozik be.

⁸² Thöne 2002 és Ewringmann-Thöne 2002 alapján.

⁸³ Thöne 2002, 2. old.

Ezzel szemben a Bizottság olyankor avatkozik be, amikor egy tagország egyedi szabályozással a közösségi követelményeket meghaladó teljesítésre kényszeríti vállalatait, de ha az adott esetben úgy érzékeli, hogy versenyképességük emiatt romolna, mentesíti őket, avagy csökkenti adórátájukat. Valamint akkor avatkozik be, ha egy ország adórendszerének fenti torzító vonásait korrigálni akarja.

Ezt az álláspontot erősen bírálják, hiszen az még formál-logikailag sem védhető. A helyzet valójában az adóharmonizálás magasabb szintjével sem lenne teljes mértékig megoldható, hiszen minden (bármilyen magas) szinten elképzelhető, hogy egyik vagy másik tagország azt meghaladó környezetvédelmi követelményeket szeretne támasztani. Német közgazdászok és környezettudósok (de feltehetőleg mások is) ezért az új állami támogatási dokumentumot elhibázottnak tartják.

Ami a konkrét ország-eseteket illeti: a dánok és az angolok környezetvédelmi adóreformját a Bizottság elfogadta, a németekét fenntartással, az osztrákokét viszont elutasította. A hollandiai intézkedéseket a Bizottság vegyesen ítélte meg: egy részükről többnyire pozitív véleményt alkotott, más részükről inkább negatívát, a kérdések egy harmadik köre pedig megosztotta magát a Bizottságot is.⁸⁴

10. Szűkebb együttműködés⁸⁵

Ha a környezetvédelmi adóreformot csak néhány ország vezeti be, s ráadásul azok is más-más módon, érintett iparágak sérelmezik azt, s a versenyképesség terén elszenvedett hátrányra hivatkozva ellenszegülnek. Másrészt — kívülről — a reformot szorgalmazó országok rendre a „kohéziós országok” ellenállásába ütköznek. A helyzet kulcsa az energia-adózás, mely viszont az egyik legkevésbé harmonizált terület. Ennek egységesítése kellene ahhoz, hogy a reform terén általános előrehaladás történjen. Ugyanakkor a költségvetés és az adózás tekintetében érvényesül a leginkább az állami szuverenitás, itt a legnagyobb a lehetősége a tagállamok egyéni cselekvésének. A környezetvédelmi adóreform tehát súlyos koordinációs-harmonizációs problémákat vet fel az egységes piacon. Minél inkább előrehaladnak az érdekelt országok az egyéni megvalósításban, annál nehezebb lesz a harmonizáció, hiszen már egyedileg kialakított és bejáratott megoldásokat kell átalakítani, esetleg felszámolni.

A környezetvédelmi adóreformot támogató országok („*like-minded countries*”) közös érdekeltségük alapján az energia-adózás harmonizálására törekednek.

Bár eddig több kísérlet is történt az EU-ban az energia egységes megadóztatására (főként a 92-es Riói Csúcsot követően), az energiahordozóknak csak egy részét fedi le a harmonizálás, és azt is csak a minimálisan megállapítandó adószint formájában. A 92/81/EEC és a 92/82/EEC direktívák minimális adórátákat írnak elő az ásványolaj eredetű üzemanyagokra és fűtőolajokra, valamint a hajtóanyagként használt földgázra. Más energiahordozók (szén, villanyáram, stb.) megadóztatása a tagállamok hatáskörébe tartozik.

⁸⁴ „Greening” the tax system..., 50-52. old.

⁸⁵ E pont beiktatásával az volt a szándékom, hogy érzékeltessem: az adóreformnak az Európai Unión belüli előrehaladása milyen intézményi akadályokba ütközik és az érdekelt országok számára milyen (ugyancsak intézményi) lehetőségek nyílnak meg a közös együttműködés terén. E kérdés érdemi és részletes tárgyalása már egy másik, a környezetvédelem és energiapolitika összefüggéseit vizsgáló dolgozat témája lesz.

Az egyes országok gyakorlata nagyban eltér egymástól, s a különbségek fokozódnak. Néhányan (Finnország, Svédország, Dánia, Hollandia, Olaszország) az üzemanyagok CO₂-tartalmát adóztatják meg. A szénre csak négy országban vetnek ki energiaadót, a többiben támogatják (főleg Németországban). Görögország, Írország, Portugália és Luxembourg kivételével minden országban megadóztatják a villamosenergiát, a fogyasztási oldalon. „Az input-oldali adózás ugyan — amikor az elsődleges energiahordozókat áramfejlesztésre használják — környezeti szempontból hatásosabb lenne, de az egyes kormányok a versenyképesség csökkenését féltik ettől, különösen hogy az energiaszektor liberalizálás előtt áll.”⁸⁶

Rengeteg a kivétel, a mentesítés, a leszállított ráta. Ez a harmonizáció hiányának eredménye, ugyanis megadásukat a versenyképesség csökkenésétől való félelem okozza. A két direktíva által előírt minimális ráták immár tíz éve változatlanok, s így elavultak.

A Bizottság 1997-ben egy olyan direktívát dolgozott ki, mely az 1992-es két direktíva hatáskörét valamennyi energiahordozóra kiterjeszti és ugyancsak minimális adórátákat állapított meg. Ez volt az ún. **Monti proposal** (a Bizottság akkori, olasz származású költségvetési főbiztosa után elnevezve.) Előírta, hogy az energia-adókat lehetőleg az összes adóteher változatlansága mellett kell bevezetni (ami a bevételsemlegesség elvét feltételezi), és ezzel egyidőben csökkenteni kell a munkaerőt terhelő adókat. Ez a javaslat tehát tartalmazta a *double dividend* elvét is.⁸⁷

A környezetvédelmi adóreformot megvalósítani kívánó országok erőfeszítései a Monti-javaslat elfogadtatására irányulnak. Az EU intézményi rendszere számukra kétfajta együttműködési keretet kínál, illetve tesz lehetővé:

- fokozott együttműködés (*enhanced cooperation*) az EK Szerződésének 11. szakasza értelmében, vagy
- informális együttműködés (*informal cooperation*), mely megvalósulhat nem kötelező érvényű megállapodások formájában (mint pl. a „legjobb gyakorlat kodifikálása”), vagy jogilag kötelező erejű sokoldalú egyezmények keretében.

A fokozott együttműködés több ok miatt is előnyösebbnek tűnik: (1) mivel azt az EU alapszerződése elismerik, a folyamat az intézményes szervezeti és döntéshozatali keretek között marad, ennél fogva (2) lehetőséget ad arra, hogy az ahhoz csatlakozni kívánó országok igénybe vegyék a strukturális alapokat. Ugyanakkor azt csak „végsősoron” lehet alkalmazni, és — az intézményes keretből kifolyólag — formális kötöttségekkel is számolni kell (pl. legalább nyolc részvevőre van szükség, be kell tartani a diszkrimináció-ellenesség elvét, stb.).

Ezzel szemben az informális együttműködés az EU intézményi keretein kívül történik, s így nem számolhat az abban rejlő előnyökkel. Erre csak akkor kerülhet sor, ha a fokozott együttműködés létrehozása nem sikerül. További lehetőség lehet még a rugalmas törvényhozás (a hosszú átmeneti idő és a kivételek tekintetében). (Chevassus, 2001)

Az 1999-es, az energia-adók harmonizálását célzó Monti javaslat szempontjából sikertelen német elnökséget követően a környezetvédelmi adóreformot támogató országok felállítottak

⁸⁶ ETR: like-minded countries, 2-3. old.

⁸⁷ EU state of affairs..., 2001 és Monti proposal.

egy munkacsoportot, melyet Németország és Hollandia vezet, tagjai: Svédország, Dánia, Finnország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Olaszország, Ausztria, és Luxembourg.

III. Összegző megállapítások

1. Kik alkalmazzák?

A környezetvédelmi adóreformot a skandináv országok, valamint Hollandia, Németország, Nagy Britannia, Svájc és Ausztria alkalmazzák. A határvonal markánsan nem az Európai Unió fejlett és kohéziós országai között húzódik, hanem a latin és germán törésvonal mentén. (Hogy e történelmi elhatárolódás még érzékletesebb legyen: Franciaország — rendelkezvén germán beütéssel — sikertelen kísérletet tett az adóreform bevezetésére.) Megállapítható, hogy minél fejlettebb egy ország környezetvédelmi adórendszere, annál nagyobb a valószínűsége, hogy környezetvédelmi adóreformot valósít meg.

2. Mit szándékoznak elérni vele?

A környezetvédelmi adóreform alapvető célja a hagyományos adórendszerek bevételsemleges átalakítása, annak a torzulásnak a megszüntetése, mely a környezet használatát, a természeti erőforrások igénybevételét olcsóvá teszi, miközben az élők munkát igen megdrágítja, a társadalmi tiszta bevétel aránytalanul nagy részét azon realizálja.

Ennek megfelelően van egy elsődleges cél; ez a környezetvédelmi adóztatással a környezet állapotának javítása, és egy másodlagos cél, az élők munka terheinek csökkentésével a foglalkoztatottság növelése. (Ennek kapcsán beszélünk *double dividend*-ről, azaz kettős osztalékról.)

3. Mely szektorokra terjed ki?

A környezetvédelmi adók növelése rövid távon rontja az ipar versenyképességét (különösen mivel az energia-adóztatás harmonizálása az EU-ban igen alacsony szintű és nem teljeskörű), ezért az adóreformmal járó környezetvédelmi többlet-adóztatást *elsősorban a háztartásokban* valósítják meg. Ez alól egyedül az Egyesült Királyság a kivétel, ahol — speciális okok, mint pl. a *fuel poverty* (a magas fűtési költségek okozta szegénység), valamint az üzemanyagok jövedéki adójának eleve igen magas szintje miatt — a környezetvédelmi adóreform sajátos formája, a *Climate Change Levy* (klímaváltozási illeték) az ipart és az üzleti életet terheli. Érinti az ipart még a dán és a holland környezetvédelmi adóreform is.

Az adóátváltás oly módon kerül el az ipart és az üzleti életet, hogy az energia-igényes ágazatokat szinte kivétel nélkül teljesen vagy nagyjából mentesítik az adófizetés alól, vagy alacsonyabb adórátát állapítanak meg rájuk. Gyakori a degresszív adóráták: minél több energiát használ egy nagyfogyasztó, annál kisebb adót fizet érte. Tipikusan ez a helyzet Hollandiában.

4. Környezeti hatás

Az adóreform pozitív környezeti hatása kétségtelen, de ugyanakkor számszerűleg kimutatni szinte lehetetlen — azért, mert a környezetpolitikának több más mellett az adóreform csak egyik eszköze, és a hatások csak konstruált esetekben, modellezéssel választhatók szét. Továbbá az alacsony adóráták és a széleskörű mentesítések sem teszik lehetővé a hatások számszerű kimutatását.

Nem kevésbé súlyos körülmény, hogy az energiafelhasználás árugalmassága alacsony, a keresletet csak igen kis mértékben csökkentik az adók.

Környezeti hatás szempontjából az adóátváltásnak az a hátránya a környezetpolitika többi eszközével szemben, hogy — jellegénél és alapvető céljánál fogva — nem deklarál konkrét környezetvédelmi célokat (nem úgy az önállóan alkalmazott környezetvédelmi adók, vagy a szennyezési jogok kereskedelme, stb.). A *European Environmental Bureau* például azt a célt tűzte ki kampánya elé, hogy 2010-ig az Európai Unióban minimum 10%-kal kell megnövelni az adóreform keretében végrehajtott adóátváltást a környezetvédelmi adók javára és a munkaerő adóinak és járulékeinak terhére.

Az adóreform — vagy szélesebb értelemben a környezetvédelmi adók — hatásosságát és hatékonyságát növelni lehet a környezeti terheléstől függő adódifferenciálással.

5. A kettős osztalék

A pozitív foglalkoztatási hatás megléte körül viták folynak. Logikailag azt ugyan eléggé nehéz kétségbevonni, hogy az egyik termelési tényező árának relatív csökkenése növeli a keresletet iránta, de vannak körülmények, melyek e kétséget táplálják. Egyrészt, a konkrét esetek csak nagyon gyér eredményekkel szolgálnak. (Ez azonban magyarázható az adóreform igen korlátozott megvalósításával és az alacsony adórátákkal.) Másrészt — az érintett szektorok ellenállásának hatására — kezd uralkodóvá válni az a felfogás és gyakorlat, hogy az adóátváltás nem ölthet makrogazdasági jelleget, a vállalati, de legalább is a szektorális jövedelmi pozíciók nem változhatnak meg, azaz az adóátváltást a szektoron belül (esetleg az adott vállalaton belül) kell megvalósítani reciklálás (az adóbevételeknek az élömunka terheit csökkentő visszajuttatása) formájában. Ez nyilvánvalóan erősen gyengíti a foglalkoztatási hatást, hiszen a leginkább érintett vállalatok és ágazatok rendre energiaigényesek, s azokban az energiának munkaerővel történő helyettesítése csak igen korlátozottan valósítható meg.

Végül a modellkísérletek sem mindig mutatják ki egyértelműen a pozitív foglalkoztatási hatást, ez azonban már a modellezők által beépített paraméterek és összefüggések függvénye.

Összességében a kételyek ellenére is megerősíthető, hogy a *double dividend* létezik.

6. Jóléti hatás

A kétségbevonhatatlanul pozitív környezeti hatások és a többek által vitatott, de mégis csak meglévő foglalkoztatás-bővülés mellett az adóreformnak van más makrogazdasági hatása is: befolyásolja a gazdasági növekedést, az egyes ágazatok teljesítményét, stb. Mindezt jóléti hatásnak, vagy másképpen az adóreform makrogazdasági költségének nevezzük. A

szórványos alkalmazás és az igen alacsony adóráták miatt ezek a jóléti hatások összességükben empirikusan nem mutathatók ki.

Ha abból indulunk ki, hogy az adóátváltás során a bevételsemlegesség miatt a társadalom és a gazdaság egészének jövedelmi pozíciója nem változik, ugyanakkor kedvező fejlemények történnek a környezetvédelem és a foglalkoztatás területén, akkor megállapíthatjuk, hogy általában véve és a közvetlen következményekkel számolva az összes hatás pozitív kell legyen. Az adóátváltás azonban megváltoztatja a termelési tényezők relatív árát, ezáltal a keresleti viszonyokat, melyek — az ár rugalmasság áttételein keresztül — a kínálatot is befolyásolják, s így nehezen követhető láncolatot indít el a gazdaságban. Ezeket a folyamatokat modellezéssel követik, s e téren már nagyon sok a tapasztalat. E konstruált, virtuális világ tapasztalatai többnyire kedvezőek, de nem kivétel nélkül; egyes, pl. a svéd modellek mellékhatásként lassuló gazdasági növekedést, s így jóléti veszteséget mutatnak ki az adóreform következményeként. (Az eredmények — mint minden ilyen esetben — jórészt a modell-specifikációtól függenek, azaz a modellezőknek a vizsgált folyamatokra vonatkozó felfogásától és ítéletétől.)

7. Ágazati hatások

Az ágazati hatások a vártak megfelelően alakulnak: az energiaiintenzív területeken a tb-járulék csökkentése nem pótolja az energiaárak emelkedését, s így a kőolajipar, nehézipar, kohászat, építőanyagipar hátrányos helyzetbe kerülnek. Ezzel szemben nem csak a fajlagosan alacsony energia-szükségletű, de már az átlagos ágazatokban is a munkaerő-költségek csökkenése felülmúlja az energiaárak emelkedését. Dániában a legmodernebb ágazatokban (irodagép- és számítógérgyártás, telekommunikációs anyagok, orvosi műszergyártás) a környezetvédelmi adóreform hatására nőtt a hozzáadott érték; ezt úgy is felfoghatjuk, hogy *a környezetvédelmi adóreform alkalmas a szerkezetátalakítás és modernizálás felgyorsítására.*

8. Rontja-e a versenyképességet?

Az a tény, hogy — Angliát kivéve — az adóreformot elsősorban a háztartások szektorában valósították meg, és számtalan mentesítést és kedvezményt léptettek életbe az üzleti-vállalati szektorban bizonyítja, hogy mind az érintettek, mind az államigazgatás szintjén nagy a félelem attól, hogy a reform rontja az ipar versenyképességét. Rövid távon (amikor nincs lehetőség az alkalmazkodásra), valamint az energia- és szállítási igényes termékeknél ez kétségtelenül így van. Akkor is jelentkezik a versenyképességet rontó hatás, ha a terméknek jelentős az exportja, és nincs lehetőség a határmenti kiigazításra (pl. adóvisszatérítésre, vagy az import megadóztatására — az egységes piacon ez a helyzet). Az alkalmazkodást megnehezíti, ha nem áll rendelkezésre a költségnövekedést kiküszöbölőni képes tisztább technológia — ilyenkor természetesen szintén romlik a versenyképesség.

Nemzetgazdasági szinten viszont többnyire nincs versenyképességi probléma, hiszen miközben egyes ágazatokban az romlik, más (munka- és technológiai igényes területeken) javul, s így az ellentétes hatások kiegyenlíthetőek.

9. Hogyan közömbösíthető a versenyképességet rontó hatás?

A versenyképességet rontó hatás ellensúlyozására általában négyfajta eszköz áll rendelkezésre: (1) az adóbevétel visszaforgatása, (2) adómentesítés, (3) az adóráták csökkentése és (4) a határmenti kiigazítás (melyre az uniós tagországok egymás közti kereskedelmében nincs lehetőség).

A visszaforgatásnak itt az a változata játszik szerepet, amikor az érintett szektorok *műszaki fejlesztésre, tisztább technológiák bevezetésére* részben visszakapják a befizetett adót, hogy ezáltal mérsékeljék a szennyezőanyag-kibocsátást. A legtöbb környezetvédelmi adóreformnak része ez az elem. A visszaforgatás másik módja, a csökkent tb-járulék fizetési kötelezettség csak hosszabb távon teszi lehetővé, hogy az így megtakarított jövedelmet tisztább technológiára fordítsák.

Mint már volt róla szó, a környezetvédelmi adóreformot alkalmazó legtöbb országban az intézkedést már eleve a háztartásokra korlátozzák, eleve *mentesítve* ezáltal az ipart, vagy a nagy energiafogyasztóknak jelentős *adókedvezményeket* adnak.

10. Jövedelem-redistribúció

A magasabb energia-árak degresszíven hatnak a személyi jövedelmekre: az alacsonyabb jövedelmű társadalmi csoportokban az energiafogyasztás részaránya magasabb, s így a felemelt ár miatt relatíve nagyobb veszteség éri őket (miközben a magasabb jövedelmű rétegeknél a viszonylagos előny egyre nagyobb). Mivel az adóreform társadalmi elfogadottsága alapvető fontosságú kérdés, ezt a hatást ellensúlyozni kell. Németországban a személyi jövedelemadó reformjával küszöbölték ki a nem kívánt következményt. Dániában is kényszerűen vigyáztak arra, hogy a szegényebb családok jövedelmi pozíciója az adóreform következtében ne romoljon: ellensúlyozásként szociálpolitikai intézkedéseket vezettek be. Hollandiában csak egy bizonyos fogyasztási küszöb fölött kell megfizetni az adót.

11. A degresszív jövedelmi hatás kiküszöbölése

Erre alapvetően kétféle lehetőség van. Az egyik, amikor előzetesen (*ex ante*), az *adórendszeren belüli* intézkedéssel próbálják meg mérsékelni a nem-kívánt hatást. Ez csökkentett adórátát jelent. Ezáltal viszont elvész az adó legfontosabb funkciója, a fogyasztói magatartást szabályozó destimulatív hatás. Problémát okoz az is, hogy mely jövedelem-szinthez kapcsolják a csökkentést. Mivel az általában az a küszöb szokott lenni, amikor belépnek a jövedelemadók, ha az érintett családnak nő a jövedelme, a környezetvédelmi (vagy energia-) adó oly módon funkcionál, mint a többlet-jövedelmet megadóztató büntetés.

Ezért jobbak a *kompenzációs (ex post)* megoldások; azok közül is az átalány-visszatérítésnek az a módja, amikor az átalányt a címzett teljes mértékben megkapja, s az nem függ attól, hogy leírhatja-e az adójából avagy nem (azaz az átalány nem vész el, ha az illető több adót fizet az átalánynál). Kedvezőbb ez a megoldás annál is, amikor a kompenzálást a jövedelemtől teszik függővé, vagy a személyi jövedelemadó csökkentésével oldják meg.

12. Az érintettek ellenállása

A környezetvédelmi adóreform bevezetésére irányuló törekvéseket Európa-szerte általános értetlenség és idegenkedés kíséri. Nem csak a leginkább érintett, energia- és közlekedés-igényes ágazatok részéről tapasztalható elutasítás. Mivel a reform új környezetvédelmi adók bevezetésével (vagy a meglévők mértékének emelésével) kezdődik, a szembenállás már ezen a fokon jelentkezik. Az üzleti élet képviselői nem érzékelik a környezeti problémák súlyát, az energia- vagy erőforrás-felhasználás csökkentésének szükségességét nem fogadják el. A sikeres környezetpolitikát jellemzően a magas gazdasági növekedéstől teszik függővé és az energia és erőforrások felhasználásának hatékonyságától. A Német Iparkamara szerint nem az energia-felhasználást általában, hanem a nem-hatékony energiafelhasználást kell korlátozni.

Nem csak az újabb környezeti adókat utasítják vissza, a bevezetésük eredményeként csökkentett élőlomunka-költségek sem jelentenek számukra elfogadható megoldást. Az üzleti világ a foglalkoztatást nem akarja összekapcsolni a környezet védelmével. De a környezetvédelmi adóknak a munkahelyteremtő felhasználásában az utca embere sem hisz. Az adózást az öntudatos nyugati polgár is gyakorta a bürokrácia felesleges kiadásai miatti teherként tekinti, s az új adók jogosságát, a felhasználásukra tett ígéretek egyszerűen nem hiszi el.

Végül — ha már a fogyasztói és gazdálkodási szokások megváltoztatásáról van szó — adózás helyett, melyet inkább tekintenek ebben a vonatkozásban büntetésnek, szívesebben vennék a támogató ösztönzést, az elvárt fogyasztói és gazdálkodói magatartás megjutalmazását.

Ezek az általános vélemények is rávilágítanak arra, hogy a környezetvédelmi adóreformokat Nyugaton sem az utca embere, vagy a vállalkozók követelik ki; azt az államigazgatás felvilágosult elemei valószínűítik meg a környezetvédők és a társadalom szűk környezettudatos rétegeinek a támogatásával és követelésére.

13. Az adóreform kombinálása más eszközökkel

Az adóátváltás a környezetvédelmi- és energia-adóknak csak egy részét érinti, ezért értelem-szerűen a reformmal párhuzamosan és "hagyományos módon" működik a többi energia- és környezetvédelmi adó is. A visszaforgatás, az adóbevételek "reciklálása" egyaránt lehet egy különálló megoldása a környezetvédelmi adózásnak, vagy része az adóreformnak. Ez utóbbiról akkor van szó, amikor a visszaforgatás az élőlomunka költségeit csökkenti. A megvalósult esetek jelentős részében azonban a két megoldást párhuzamosan alkalmazzák: az adóbevétel egy részét műszaki-fejlesztési, az energiahatékonyságot ösztönző támogatások formájában juttatják vissza, a másik része pedig a munkáltatói tb-járulékot, vagy ritkábban a személyi jövedelemadót csökkenti. (Ez utóbbi megoldást alkalmazzák Angliában és Hollandiában is.)

Érdekes módon újabban az *önkéntes megállapodásokat* is kombinálják az adóreformmal. Angliában pl. a nagy energiafelhasználók akkor kaphatják meg a 80%-os mentességet az adó-fizetési kötelezettség alól, ha megállapodást kötöttek a környezetvédelmi hatósággal a hosszútávú szennyezés- és kibocsátás-csökkentésről. Jellemzőbb viszont, hogy a kettőt szembeállítják: Franciaországban a kiotói vállalásnak nem újabb szénadóval, vagy ökológiai adóreformmal akarnak megfelelni (mint a skandináv országokban), hanem a nagy kibocsátókkal kötött hosszútávú megállapodások keretében. A Német Iparkamara is a megállapodásokat preferálná az adózás (vagy az adóreform) helyett.

14. Bizottsági megítélés

A brüsszeli Bizottság a környezetvédelmi adóreformmal szemben sajátos, nehezen elfogadható álláspontot képvisel. A kulcskérdés: nem zavarja-e a reform az egységes piac működését. Nyilvánvaló, hogy ha egy ország újabb környezetvédelmi adókat vezet be, azoknak a szektoroknak vagy vállalatoknak, amelyeket ez erőteljesebben érint, rontja a versenyképességét, tehát ily módon saját vállalatai kárára hajt végre piacszűkítést. A Bizottságnak ebbe nyilvánvalóan nincs oka beavatkozni, hiszen nem más ország vállalatai kerültek rosszabb versenyhelyzetbe, és az egységes (harmonizált) környezetvédelmi követelményeket sem fenyegeti veszély.

És most jön a meglepetés: ha viszont az illető ország valamely szektorait vagy vállalatait felmenti (részben vagy teljesen) ezen adófizetési kötelezettség alól, illetve ha kompenzálást nyújt azoknak, hogy ne romoljon versenyhelyzetük, a Bizottság ekkor már feljogosítva érzi magát a beavatkozásra, s az esetet esetleg piacszűkítésnek minősíti, holott ekkor sem romlott más országok vállalatainak versenyhelyzete, s a harmonizált környezetvédelmi követelményt ez a mentesítés vagy kompenzálás nem veszélyezteti. (El kell kezdenünk megbarátkoznunk a furcsaságokkal.)

15. Szűkebb együttműködés

A környezetvédelmi adóreformot megvalósító országok abban lennének érdekeltek, hogy intézkedéseik harmonizáltan (azaz Unió-szerte egységesen) történjenek, mert így nem kerülnének vállalataik versenyhátrányba, nem készszerűlnének rá a mentesítésekre és kompenzálásokra, és nagyobb mértékben, hatékonyabban alkalmazhatnák az adóátváltást. A környezetvédelmi adók legfontosabb területe, az energia-adózás azonban az egyik legkevésbé harmonizált terület, s a kohéziós országok ebben nem is kívánnak előrelépni. A környezetvédelmi adóreform hívei (*like-minded countries*) ezért megpróbálnak szorosabb együttműködést kialakítani.

Az EU intézményrendszere erre kétféle megoldást kínál: fokozott együttműködés (*enhanced cooperation*), vagy informális együttműködés (*informal cooperation*), mely megvalósulhat nem kötelező érvényű megállapodások formájában (mint pl. a „legjobb gyakorlat kodifikálása”), vagy jogilag kötelező erejű sokoldalú egyezmények keretében.

A fokozott együttműködés előnyösebbnek tűnik, mivel azt az EU alapszerződése elismeri, a folyamat az intézményes szervezeti és döntéshozatali keretek között marad, ennél fogva lehetőséget ad arra, hogy az ahhoz csatlakozni kívánó országok igénybe vegyék a strukturális alapokat. Ugyanakkor azt csak „végsősoron” lehet alkalmazni, és — az intézményes keretből kifolyólag — formális kötelezettségekkel is számolni kell (pl. legalább nyolc résztvevőre van szükség, be kell tartani a diszkrimináció-ellenesség elvét, stb.).

Ezzel szemben az informális együttműködés az EU intézményi keretein kívül történik, s így nem számolhat az abban rejlő előnyökkel. Erre csak akkor kerülhet sor, ha a fokozott együttműködés létrehozása nem sikerül. További lehetőség lehet még a rugalmas törvényhozás (a hosszú átmeneti idő és a kivételek tekintetében).

Az 1999-es, az energia-adók harmonizálását célzó Monti javaslat felkarolására a környezetvédelmi adóreformot támogató országok felállítottak egy munkacsoportot, melyet Németország és Hollandia vezet, tagjai: Svédország, Dánia, Finnország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Olaszország, Ausztria, és Luxembourg.

IV. Hazai fejlemények és tanulságok

1. Zöld költségvetések

A prototípus

A hazai zöld költségvetések prototípusa az a tervezet volt, melyet Pavics Lázárral készítettem, és a Levegő Munkacsoport jelentette meg 1992. szeptember 30-án, a hivatalos, 1993-ra szóló állami költségvetéssel egy időben.⁸⁸

Ennek elsősorban demonstratív hatást kívántunk adni. A hivatalos állami költségvetéssel párhuzamosan dolgoztuk ki, és az volt a szándékunk, hogy bemutassuk: egy merőben más értékrend alapján is lehet költségvetést készíteni, mely összességében nem jelent több adóterhet, hathatósan védi a környezetet és a hagyományos gazdasági racionalitást is jól szolgálja (növeli a foglalkoztatást, anyag- és energiamegtakarításra és racionalizálásra sarkall, csökkenti a társadalmi rezsiköltséget, stb.).

Érvelésünk három irányban haladt: az adórendszerek általános elavultságának bizonyítása és a környezeti indokoltság mellett azt is igyekeztünk bemutatni, hogy az akkori, a rendszerváltás gazdasági sűrűjében csetlő-botló Magyarországon milyen aktuális érvek szólnak egy ilyen reform mellett.⁸⁹ Ez utóbbiak röviden a következők voltak:

- az adóbehajtás nehézségei (érv a direkt, jövedelmi adók visszaszorítása mellett)
- teljesítményhiány (ez is a személyi jövedelemadó csökkentése mellett szólt)
- munkanélküliség (mely akkor különösen magas volt és a munkanélküliségi segélyek igencsak megterhelték a csökkenő GDP melletti államháztartást)
- a magas infláció (melyet az adóreform segít lenyomni a társadalmi rezsiköltségek csökkentése által)
- a külföldiektől származó költségvetési bevételek generálása (pl. magasabb tranzitdíj)
- a hazai gazdasági tevékenység védelme (a környezetileg káros import megadóztatása, és a hazai vasúti és tömegközlekedési járművek gyártásának ösztönzése által)
- a TB alapjainak előteremtése (az akkori nagyméretű hiányokra tekintettel)

⁸⁸ Kiss Károly - Pavics Lázár: Zöld költségvetés 1993-ra. Talento Alapítvány, 1992. A tervezetet szeptember 30-án mutattuk be a sajtónak, s a másnapi lapok feltűnően nagy terjedelemben számoltak be róla, különös tekintettel arra, hogy az akkori pénzügyminiszter ugyancsak szeptember 30-án adta át a hivatalos költségvetési tervezetet az Országgyűlés elnökének (hogy legyen elegendő idő a megtárgyalására, nem úgy, mint az előző évben, amikor az év utolsó napjaiban, éjszakákba nyúló vitákon sikerült csak elfogadtatni a költségvetést). Ezek után sejthető az akkori pénzügyminiszter reagálása, különösen ha azt is számbavesszük, hogy Pavics Lázár pénzügyminisztériumi főtanácsos volt. A teljesség kedvéért azonban azt is meg kell említeni, hogy a PM hivatalosan is foglalkozott a tervezettel, írásos véleményt is adott róla (mely elismerte és értékelte a megközelítés újszerűségét, de nem fogadta el aktualitását), sőt, tárcaközi bizottságot is alakítottak annak vizsgálatára, hogy milyen feltételekkel lehetne alkalmazni a zöld költségvetést Magyarországon.

⁸⁹ Az adórendszerek általános elavultságáról és a környezetvédelmi adóreform nagyszerűségéről szólva feltettük a kérdést: "A bemutatott rendszer annyira logikus, ésszerű és célszerű; akkor hát mi az oka, hogy a nálunk fejlettebb, környezetvédelemben jóval előbbretartó országok mégsem alkalmazzák?" A helyzet Nyugaton – amint ez a tanulmány is bizonyítja – azóta már nagyot változott.

- szociális érzékenység (a nem-környezetvédelmi jellegű adó- és támogatási preferenciák beépítésével)
- illeszkedés az európai normákhoz (a nyugat-európai várható fejleményekre tekintettel).

A zöld adókat elsősorban az üzemanyagok és energiahordozók adójának emelésével növeltük, emellett termékadókat és különféle közlekedési adókat is bevezettünk. Ennek fejében csökkentettük a társasági adót és a személyi jövedelemadót. Széleskörű visszatérítési rendszert "működtettünk". Ez kiterjedt a kiskeresetűekre, a tömegközlekedésre és a mezőgazdasági tevékenységekre. Az adóátváltás mértéke a költségvetés összegének 15%-át tette ki.

A zöld költségvetés kidolgozásánál nem maradtunk meg annak szűk "elméleti" korlátainál, hanem tágabb értelemben fogtuk fel, s kiterjesztettük és összekapcsoltuk az aktuális gazdasági és költségvetési problémákkal. A kereslet árrugalmasságának kezelésére még nem rendelkezünk a szükséges informatikai és matematikai apparátussal (de különben sem volt célunk egy ilyen részletességű modellszámítás elvégzése), ezért egységesen 10%-os kereslet-csökkenést építettünk be az áremelkedések hatására.

Kimutattuk, hogy a változások hatására hogyan alakul a lakosság jövedelmi pozíciója (ez pozitív volt), s nyomatékosan hangsúlyoztuk, hogy az értékrend és életmód környezetbarát irányú megváltoztatásával a jövedelem-veszteségek lényegesen csökkenthetők.

A Levegő Munkacsoport zöld költségvetései

1993 óta Pavics Lázár és Lukács András minden évben kidolgozza és megjelenteti a zöld költségvetést. Ez olyan teljesítmény, melynek világszerte aligha van párja. Zöld szervezetek általában elszigetelt javaslatokat szoktak tenni egy-egy intézkedésre, egy-egy környezetvédelmi adó bevezetésére. A legkomolyabb szakmai tevékenységet azok a környezetvédelmi vagy államháztartási adóreform-bizottságok fejtik ki, melyek többnyire a parlament vagy a kormány mellett működve a skandináv országokban, Hollandiában és a téma iránt fogékony országokban tudományos megalapozottsággal, kutatóintézetekre támaszkodva dolgoznak ki intézkedéseket és reformkonceptiókat, modellezéssel vizsgálva a különféle hatásokat.

A Levegő Munkacsoport zöld költségvetései a várható hatások makroökonómiai modellekkel történő vizsgálata tekintetében elmaradnak az említett fenti (és a II. fejezetben gyakran ismertetett) példáktól, más vonatkozásokban viszont többek annál. Egyrészt, hallatlanul megalapozott és részletes adatbázisra építenek. Másrészt javaslataikat a konkrét gazdasági helyzet, az aktuális folyamatok alapos ismeretében és azokkal összekapcsolva, azokba beépítve teszik meg.

A 2000-re készült anyag pl.⁹⁰ 62 oldalon részletezi a javasolt, döntően zöld adó-emeléseket, 10 oldalon az állami támogatások felülvizsgálatát és csökkentését, és 20 oldal terjedelemben foglalkozik azzal, hogy a felemelt adókkal és illetékekkel és a visszavont támogatásokkal teremtett eszközökkel mely tevékenységeket kell elősegíteni. Az adóátcsoportosítás volumene 882,5 md Ft, melyet a központi költségvetés 3.510,6 milliárdos tervezett kiadásaihoz, az 1.759,5 md Ft nagyságú társadalombiztosítási alapokhoz és az 1.480,5 md összegű helyi

⁹⁰ Ajánlások, 1999.

önkormányzati költségvetéshez viszonyíthatunk. "Költségvetési javaslataink úgy kívánják erősíteni az ország versenyképességét, javítani az oktatás, a közművelődés, az egészségügy, a tudományos kutatás helyzetét és a környezet állapotát, valamint visszaszorítani a fekete gazdaságot és a bűnözést, hogy összességében nem növelik sem a központi költségvetés, sem a lakosság, sem a vállalkozások terheit" – olvashatjuk az összefoglalóban, s kaphatunk képet egyúttal arról az átfogó, az adóreformot széles gazdaságpolitikai összefüggésekbe ágyazó törekvésről, melyről fentebb szóltam.

A két mellékelt összefoglaló táblázatból képet kaphatunk arról, hogy a zöld költségvetés milyen forrásokból teremtené elő a 882,5 md forint többlet-bevételt, s azt mire költené el. Bevételi oldalon a jugoszláv embargó miatt elszenvedett károk 100 milliárdos ellentételezése (pontosabban annak reménye), az államadósság kamatkiadásai csökkentésének szintén 100 milliárdos tétele és a közszolgálati szféra reálbérének e költségvetés által tervezett szinten-tartásából befolyó 119 milliárdos többlet tb- és szja-bevétel árulkodnak a tervezet igen széles, átfogó jellegéről. Kiadási oldalon az összes átcsoportosítás felét (457,5 milliárdot) a tb-járulékok csökkentésére fordítanának, és igencsak hatalmas tétellel (247,5 milliárddal) szerepel itt a közalkalmazottak előbb említett reálbérének szintentartása.

A zöld költségvetéseket országgyűlési képviselők, vezető kormánytisztviselők, illetékes parlamenti bizottsági tagok széles köre kapja meg, s az adóreform koncepciója, a környezet-védelmi szempontok költségvetési integrálásának lehetőségei immár egy évtizede benne él a mérvadó politikusok és a gazdaságpolitika irányítóinak tudatában. Óhatatlanul felvetődik a kérdés: miért nincs e téren gyakorlati előrelépés? A helyzet nem ennyire rossz. Számos olyan, a Levegő Munkacsoport által felkarolt, valamelyik zöld költségvetésbe beépült javaslat van, melyet a kormányzat elfogadott és megvalósított. A kérdés konkrétan tehát az, hogy maga a környezetvédelmi adóreform miért nem valósul meg Magyarországon. Erre majd még visszatérek a hazai tanulságok levonásánál az utolsó pontban. Itt most egy sajátos tényről emlékeztet meg. A zöld költségvetések nem csupán átfogó gazdaságpolitikai koncepcióba beágyazott anyagok; markáns gazdaságpolitikai szemlélet alapján állva készülnek, mely leginkább egy neo-keynesiánus, a jóléti szektorok fejlesztését előtérbe helyező, állami intervenció-párti, a hazai tőkét a külföldivel szemben találékonyan támogató felfogással írható le. Ez — bár önmagában lehet jogosult és védhető — az alapkoncepció, a környezetvédelmi adóreform megvalósíthatósága szempontjából nem föltétlen célszerű. Sőt, inkább még hátrányos is, hiszen akik nem osztják alapvető gazdaságelméleti felfogását, azokat valószínűleg nem ragadja meg szűkebb mondanivalója sem, maga a környezetvédelmi adóreform. E gondolat konkrétan akkor merült fel kormányzati körökben, amikor a Környezetvédelmi Minisztérium az 1990-es évek és 2000 legvégén a környezetterhelési díjak tervezetének egy olyan változatát dolgozta ki, amely a korábbinál nagyobb díjtételekkel már érezhetően megterhelte volna az érintett gazdasági ágazatokat, s így az ellenállás tovább nőtt vele szemben. Ekkor vetődött fel a Pénzügyminisztériumban az ötlet, hogy a környezetterhelési díjakat más adók (pl. az ÁFA) azonos mértékű csökkentése mellett kellene bevezetni.

**Javasolt többletbevételek, ill. kiadáscsökkentések
az 1999. évi költségvetési törvényhez képest
(Összesítő táblázat)**

Megnevezés	Többlet-bevétel milliárd Ft
Üzemanyagok jövedéki adójának emelése	100,0
Gépjárművek tankjában behozott üzemanyag adója	10,0
Gépjárműadó emelése	30,0
Külföldi kiküldetések napidíjának egységesítése	3,0
Személygépkocsi-költségelszámolás szigorítása	20,0
Új személygépkocsik fogyasztási adójának emelése	15,0
PB-gáz jövedéki adója	20,0
Légi közlekedésből többletbevétel	10,0
Vezetékes energiahordozók áfájának emelése (nettó bevétel)	60,0
Atomenergia befizetései	9,7
Műtrágyák, gyomirtók stb. áfájának emelése (nettó bevétel)	3,0
Környezetterhelési díj	12,5
Termékdíjak emelése és kiterjesztése	5,0
Bányajáradék emelése	10
KKKSZ-díjból elvonás	4,5
Veszélyes hulladék bírságának emelése	2,0
A földvédelmi járulék és földvédelmi bírság emelése	1,0
Radó-féle módszer kötelezővé tétele	2,0
Élvezeti cikkek jövedéki adójának emelése	30,0
Luxus fogyasztási adók	10,0
Kulturális járulék emelések	17,0
Közvetítői kereskedelem költségeinek felszámítása	10,0
Utasforgalomban behozott termékekre vámok, adók megfizettetése	15,0
Vámkedvezmények szűkítése	10,0
Embargó ellentételeztetése	100,0
M3-as autópálya-építés támogatásának megszüntetése	3,8
Fekete gazdaság visszaszorítása	40,0
Külföldi nagyvállalatoknak nyújtott támogatások, kedvezmények csökkentése	10,0
Államadósság kamatkidadásainak csökkentése	100,0
Közfoglalkoztatási szféra (közalkalmazottak, köztisztviselők) reálbérének szintentartásának többlet tb- és szja-bevétele	119,0
További intézkedések, illetve a fentiek multiplikatív hatásai	100,0
Bevételek összesen	882,5

Forrás: Ajánlások az 1999. évi..., 160. old.

**Javasolt többletkiadások, ill. bevételcsökkentések
az 1999. évi költségvetési törvényhez képest
(Összesítő táblázat)**

Megnevezés	Többletkiadás milliárd Ft
Társadalombiztosítási járulék csökkentése	457,5
Közzszolgálati szféra (közalkalmazottak, köztisztviselők) reálbérének szintentartása	247,0
PB-gáz kompenzáció	4,0
Energiakompenzáció, energiaracionalizálás	30,0
Környezetvédelmi tevékenységek	23,0
Válságövezetek támogatása (energiaracionalizással)	2,0
Tömegközlekedés	10,0
Vasúti közlekedés fejlesztése	8,0
Vasúti refakció Kelet-Magyarország támogatására	1,5
Kis- és középvállalkozások támogatása	10,0
Veszélyes hulladék felszámolása	2,0
Gyógyszergyártási K+F	2,0
Gyógyturizmus fejlesztése	2,0
A fekete gazdaság visszaszorítására támogatások (VPOP, rendőrség)	10,0
Társadalmi célú kommunikáció	24,0
MTA kutatások	5,0
Bányarehabilitáció	10,0
KKKSZ-díj visszajuttatása környezetvédelmi célra	4,5
Nonprofit szféra támogatása	20,0
Embargó kárpótlási hitelkeret	10,0
Kiadások összesen	882,5

Forrás: Ajánlások az 1999. évi... 161. old.

2. Modellszámítások

A hazai modellszámításokban a Magyar Környezetgazdaságtani Központ (MAKK) munkatársai járnak az élen. *FEIM (Fiscal Environmental Integration)* elnevezésű modelljük egy környezeti blokkal kibővített általános egyensúlyi modell,⁹¹ mely az 1998-as ÁKM adataira épül. 25 termelő ágazatot tartalmaz, valamint a kormányzati és a háztartási szektort. Ez utóbbit szociális és gazdasági jellemzők alapján 10 csoportba sorolva, s így az is lehetővé válik, hogy a vizsgált környezetvédelmi intézkedések jövedelem-redistribúciós hatását is kimutassák. A környezeti blokk valójában csak a légszennyezést tartalmazza, de a vízgazdálkodási ágazat révén a víz- és talajszennyező hatások is nyomon követhetők. Az "alapeset" a gazdaság 1998-as állapotát tükrözi.

Az "emissziós adók" szcenárióban a kéndioxidra, nitrogéndioxidra, porra és széndioxidra kivetett adók szerepelnek. Külföldi (volt NDK és USA) adatok alapján, a "*benefit transfer*" módszerével számított, a teljes környezeti kárt tükröző ún. pigouai adók igen magasak, nyilvánvalóan elfogadhatatlanok, a KöM tervezetében szereplő levegőterhelési díjak többszörösei. A széndioxid adóját (1998-as áron) 3 Ft/kg-ban határozták meg, abból kiindulva, hogy a kyotói jegyzőkönyv végrehajtása eredményeként várhatóan beinduló nemzetközi engedély-kibocsájtási kereskedelem legalább 10 \$/tonna áron fogja értékelni a szennyezési jogokat. (Mivel hazánk már most teljesítette a kyotói vállalást, ez úgy értelmezendő, hogy — miután eladtuk a túlteljesítésből származó jogainkat — mekkora az az ár, amely mellett a hazai kibocsájtóknak érdemes a széndioxid-kibocsájtást tovább csökkenteni, és az így képződő jogot eladni.)

Az energiahordozókat megadóztató változatok

A MAKK megállapítja, hogy "az emissziós adók általában környezetileg hatékonyabbak, mint az energia-tartalom alapján kivetett adók, ...ugyanakkor az energiahordozókat terhelő adó szélesebb adóalapot nyújt, ... kiszámíthatóbb bevételtermelő eszköz."⁹² Felvetik a kettő együttes alkalmazásának lehetőségét, ugyanis a hazai környezetterhelési-díj tervezetekben a háztartások kibocsájtását — érthető okokból — a díjak nem terhelik. Logikus lenne tehát, hogy a nagy kibocsájtók (ahol a szennyezés jól mérhető) a szennyezés alapján fizessenek adót (díjat), míg a háztartások az energiafogyasztás alapján adózzanak.

Az egyik változatban valamennyi energiahordozóra (tehát a szénre, a villanyáramra és a földgázra is) kiterjesztették a 25%-os áfakulcsot, s azt a személyi jövedelemadó kulcsának csökkentésével ellentételezték. A modellezés során megpróbálták kiszámolni, hogy az egyes energiahordozók mekkora fajlagos (azaz egységnyi felhasználásra jutó) környezeti kárt okoznak. A szénre, olajra, gázra, közlekedésben használt benzinre és dízelre vonatkozó kárértékeket hat, gazdasági ágakat tömörítő csoportban külön-külön kiszámították: I. gépgyártás, könnyűipar, szolgáltatások, II. bányászat, vegyipar, III. lakosság, IV. közlekedés, víz- és erdőgazdálkodás, V. kohászat, VI. villanyáram-termelés. Érdekes megemlíteni, hogy értékelésük szerint mind a hat csoportban a szén okozza a legtöbb és a földgáz a legkevesebb környezeti kárt. A IV. szektorban a szén károkozása 1,003 Ft/MJ, a villanyáramtermelésben

⁹¹ Lásd erről: MAKK, 2000. Ökológiai adóreform II.

⁹² MAKK 2000, 88. old.

0,759, az I. szektorban 0,762. A második számú károkozó a dízel és az olaj, váltakozóan az egyes szektorokban.⁹³

Modelljünkben az erőművek inputját is megadóztatták, az olajfinomító szektor energia-inputjai közül viszont csak az áram és a saját olajszármazék- és szénfogyasztás fizet adót, a földgáz és az anyagában átalakítandó kőolaj nem.

A bevételek felhasználása a modellben három változat szerint történik: a munkáltatói tb-járulék csökkentése, az szja kulcsainak csökkentése és az ÁFA-kulcs csökkentése alapján.

Modellezési eredmények

A MAKK-modellek a makro-szintű jóléti eredményeket az "egyenértékű változás" (*EV, equivalent variation*) szokásos mutatójával mérik. Ez a tervezett intézkedések nemzetgazdasági szintű költségeit mutatja, ami a modellezők szerint "lényegében egyenértékű a háztartásoknak a tervezett intézkedés elkerülésére vonatkozó maximális fizetési hajlandóságával"⁹⁴. Külön kiszámolják az intézkedések környezeti hasznát, s abból levonva a jóléti költségeket (az egyenértékű változást) kapják meg az egyes variánsok nettó hasznát, mely egyben e variánsok fő értékelési alapja.

Környezeti szempontból — a várakozásnak megfelelően — a pigoui méretű adók eredményeznék a legkedvezőbb változást, a szennyezőanyagok fajtájától függően 15-60%-os kibocsátás-csökkenést, és ezek hozzák létre a legnagyobb mértékű nettó hasznat is, de a legnagyobb jóléti költség ellenében, s így bevezetésüknek nincs realitása.

"A leggyengébb környezeti hatása az energiaadóknak van, ugyanakkor azok generálják a legnagyobb bevételeket, és így ezek teszik lehetővé az egyéb adóráták legnagyobb mérvű csökkentését."⁹⁵ Ezzel szemben társadalmi költségük meglehetősen magas, a GDP-t 0,5-1%-kal csökkentik (bár ez az adó-visszaforgatással a felére csökkenthető). Ezért a MAKK kijelenti, hogy "*az energiaadók — az adott adómértékekkel és az adott gazdasági-szabályozási környezetben — sem környezeti hatásosságukban, sem gazdasági-társadalmi hatékonyságukban nem tűnnek a legalkalmasabbnak ahhoz, hogy egy átfogó adóreform magját képezzék.*"⁹⁶

Ez súlyos megállapítás, és alátámasztja az a nyugat-európai gyakorlat, hogy a környezetvédelmi adózás keretében egyre gyakoribb a "szénadó" megoldás, amikor is az adót a széndioxid széntartalma alapján vetik ki. (Mindazonáltal a szóhasználat keveredik, és a szénadót is az energiaadók körében tartják nyilván.)

Ezek után nyilvánvaló, hogy a modellezők a szennyezési adókat preferálják; a széndioxidra kivetett adók a legkedvezőbbek. A nagyobb, 3 Ft/kg mértékű széndioxid-adónak már számottevő a környezeti hatása, és elegendő bevételt is generál ahhoz, hogy érzékelhető munkáltatói tb-járulék csökkentést, vagy szja-mérséklést tegyen lehetővé. "GDP- és foglalkoztatás-csökkentő hatása kedvezőbb az energiaadóénál, jóléti költsége pedig ahhoz hasonló. Nettó haszna azonban az energiaadó-szenárióknál jóval nagyobb, a pigoui

⁹³ Uott, 90. old.

⁹⁴ MAKK 2000, 95. old.

⁹⁵ Uott, 97. old.

⁹⁶ Uott.

adókéval összemérhető eredmény."⁹⁷ További haszon származik abból, ha a felszabaduló kibocsájtási jogokat eladjuk. A széndioxid-adó kedvezően befolyásolja az energia-felhasználás szerkezetét is. Az áramtermelő szektorra az 1 Ft/kg-os széndioxid-adó is megfelelő ahhoz, hogy a kedvező jóléti és környezeti hatások bekövetkezzenek.

A MAKK-modellezés tehát a széndioxid-adó bevezetését javasolja egy ökológiai adóreform keretében, a villamosenergia-termelésre csökkentett mérték mellett. A pozitív környezeti következményeken felül egy sor egyéb kedvező hatás is bekövetkezik: a reform elősegíti a vállalati innovációt, fejlődik a környezetvédelmi háttérpar és a szolgáltatások, az adóátváltás révén csökkenthető a tb-járulék és az szja, melyek további kedvező hatásaként visszaszorul a fekete gazdaság, és javul a kis- és középvállalkozások helyzete. A munkaköltségek csökkenése a külföldi tőke bejövételét is inspirálja.

3. Tanulságok és teendők

1. Időszerű-e Magyarországon a környezetvédelmi adóreform?

Láttuk, hogy az EU déli periferiáján, a kohéziós országokban az adóreformnak még se híre, se hamva (bár Spanyolországban már van egy ahhoz hasonlatos terv, mely az üzemanyagok többletadóját az egészségügyre és a környezetvédelemre fordítaná). A franciaországi kísérlet elvetélt (az alkotmánybíróság elutasította), az olaszországit pedig 2000 őszén a magas olajárak miatt felfüggesztették, s azóta az olasz kormány azt az energia-adók harmonizálásától teszi függővé. Ha úgy gondoljuk, hogy Magyarországnak egyértelműen a kohéziós országok között a helye, akkor nem kell semmit tennünk. De hazánk kulturálisan és történelmileg inkább a német-osztrák hagyományok hordozója (nem felejtve el a reneszánsz-kori erős itáliai hatást), a mai gazdasági kapcsolatokat tekintve is ez az uralkodó viszonylat, s én azt hiszem, a belépés után is így lesz. Nem tartom valószínűnek, hogy az európai-unió tag Magyarország számára — miközben múltja és jelene a fejlett országokhoz és régiókhoz köti —, csupán alacsony jövedelmi szintje miatt a kohéziós országok lennének majd az igazodási pont. Bizonyára lesznek majd olyan, az Unióban vitatott területek (főleg a közös kasszához való hozzájárulás és a támogatásokból való részesedés kérdései), melyekben a déli periferiával együtt foglalunk állást, de a vitatott téma nem ilyen. Itt Ausztria és Németország előremutató példájának kell érvényesülnie.

2. Adó- és tb-rátáink összevetése

Az adóátváltás szempontjából elsősorban az élők munkát terhelő költségeknek, a személyi jövedelem-adónak és a tb-járulékknak van jelentősége. Az OECD 30 országa közül e vonatkozásban — ha csak *a munkavállaló terheit* nézzük — Magyarország a hetedik (!) helyen áll, miközben a személyi jövedelemadó és a munkavállalói tb-járulék a bruttó bérek 32%-át teszi ki, s ennél magasabb arányt csak Dániában, Németországban, Belgiumban, Hollandiában, Svédországban és Ausztriában találunk.⁹⁸ Nem ilyen rossz a helyzet, ha a készpénzben fizetett szociális juttatásokat is figyelembe vesszük. Ekkor a gyermektelen egyedüli kereső esetében még a hetedik, de az egykeresős, kétgyermekes házaspár esetében

⁹⁷ Uott, 98. old.

⁹⁸ OECD 2002, 15. old.

már csak a 14. helyen állunk. Ha ehhez még hozzávesszük, hogy a bérek tekintetében viszont hátulról az utolsó előttiek vagyunk (csak Mexikót előzzük meg a sorban), egyértelműen kijelenthetjük, hogy *a hazai magas bérköltségek tarthatatlanok.*

A jövedelemadó és a munkavállalói tb-járulék¹ a bruttó bérek százalékában néhány OECD-országban 2000-ben

Ország ²	jövedelemadó	tb-járulék	összesen	bruttó bérek ³
Dánia	32	12	44	32.633
Németország	21	21	42	32.320
Belgium	28	14	42	31.815
Hollandia	8	29	36	30.990
Olaszország	19	9	29	24.866
Svédország	26	7	33	23.832
Ausztria	10	18	28	23.678
Írország	15	5	20	23.423
Franciaország	13	13	27	20.840
Csehország	11	13	23	13.209
Portugália	7	11	18	11.773
Lengyelország	7	25	31	11.708
Magyarország	20	13	32	8.795

Forrás: OECD 2002, 13. old.

Megjegyzések:

(1) Egyedülálló személy, a termelésben dolgozó munkás átlagos bérével.

(2) A bruttó bérek szerinti rangsorban.

(3) Vásárlóerőn számított dollárban.

A *munkáltatói tb-járulékot* is bekapcsolva az összehasonlításba, Belgium (56%) után Németországgal egyetemben a 2-3. helyet (52%) foglaljuk el az OECD-rangsorban (!). (Meg kell viszont jegyeznünk, hogy a munkáltató számára az igen alacsony bérszínvonal kompenzálja a magas bérköltségeket.)

A 2002-ben hivatalba lépett szocialista-szabaddemokrata kormány első lépésként eltörölte a bérből és fizetésből élők minimálbérének adókötelezettségét adójóváírás formájában. Tervezik, hogy 2003 és 2006 között fokozatosan megszüntetik a tételes egészségügyi hozzájárulást, és az szja-terheket általában mérséklék, valamennyi körben csökkentve a százalékos kulcsokat, anélkül, hogy növelnék az egyes kulcsokhoz tartozó sávhatárokat. Ezzel szemben viszont emelik a munkavállalói tb-járulékot. Ezek az intézkedések annak jegyében történnek, hogy a szocialista szociálpolitika a segélyeket és készpénzkifizetéseket preferálja az adókedvezményekkel szemben. Ezen kívül két konkrét megfontolás is áll mögöttük: az egyéni és a munkáltatói járulék kiegyenlítése, valamint a magánnyugdíj-pénztári tagdíj növelésének lehetősége (melyet az előző kormány hat százalékon befagyasztott).⁹⁹

⁹⁹ Élő Anita, 2002.

**A jövedelemadó és a munkavállalói és munkáltatói tb-járulék¹ a bérköltségek
százalékában néhány OECD-országban 2000-ben**

ország ²	jövedelem- adó	tb-járulék		összesen	bérköltsé- ségek ³
		munka- vállalói	munkáltatói		
Belgium	21	11	25	56	42.216
Németország	18	17	17	52	38.945
Hollandia	7	25	14	45	36.017
Olaszország	14	7	25	47	33.340
Dánia	32	12	0	44	32.780
Svédország	19	5	25	50	31.678
Ausztria	7	14	24	45	31.025
Franciaország	9	9	29	48	29.421
Írország	14	5	11	29	26.234
Csehország	8	9	26	43	17.832
Portugália	5	9	19	34	14.569
Lengyelország	5	21	17	43	14.100
Magyarország	14	9	29	52	12.400

Forrás: OECD 2002, 16. old.

Megjegyzések:

(1) Egyedülálló személy, a termelésben dolgozó munkás átlagos bérével.

(2) A bérköltségek szerinti rangsorban.

(3) Vásárlóerőn számított dollárban.

A munkáltatói tb-járulék tekintetében folyamatos mérséklődésnek vagyunk tanúi. A néhány éve még 41%-os ráta 29%-ra csökkent. A vállalkozók további mentesítése indokolt lenne, de nem a munkáltató-munkavállaló közötti járulékmegosztás kiegyenlítésének formájában, hanem a környezetvédelmi adóreform keretében végrehajtott adóátváltással. Az új kormány az szja-csökkentés fejében növeli a tb-járulékot – ez összességében változatlanul hagyja a bérterheket. A környezetvédelmi adóreform elősegítené a bérterhek csökkentését és megmutatja a "fedezetet", amelynek terhére ez a változás végbevihető.

3. A hazai energiaárak

Energiaáraink több vonatkozásban is alacsonyak.

(1) *Az okozott externális hatásokhoz képest* mindhárom energia-típus hazai ára kifejezetten alacsony. A szén esetében a teljes költség 1,5-6-szorosa lenne az importárnak; az olajnál ez a különbség már csak a 10%-tól a 200%-ig terjedő intervallumban áll fenn, míg a földgáznál a 2-től 20%-ig húzódozó eltérésre redukálódik.

A tüzelőanyagok ára a külső költségek figyelembe vételével (1988. évi áron, mó Ft/PJ)

tüzelőanyag	importár	külső költség		teljes költség	
		alacsony	magas	alacsony	magas
szilárd	585,-	226	2.708	811	3.293
folyékony	602,3	139	1.313	741	1.916
földgáz	555,5	12	111	567	667

Forrás: Kaderják Péter

(2) Viszonyíthatjuk az árakat *a bekerülési költségekhez is*. Egy 1998-as elemzés azt mutatta, hogy a lakosság csak az elektromos áram és a távfűtés költségeit fizeti meg az árban; a földgáz, a tüzelőolaj, a tűzifa, a kokszt és brikett, valamint a pb-gáz költsége magasabb, mint a hazai bekerülési ára.¹⁰⁰

(3) A döntő azonban az, hogy áraink milyenek *az EU áraihoz képest*: lényegesen alacsonyabbak. Amint az alábbi táblázatból látható; a háztartási villamosenergia ára többnyire fele, mint a legtöbb EU-tagországban, az ipari áramnál az eltérés már nem olyan jelentős. A földgáz tekintetében a különbségek a hazai és nyugat-európai árak között még nagyobbak.

Villamosenergia-árak 1998-ban, USA \$ cent/kWh

ország	ipar	háztartások
Belgium	5,2	16,5
Csehország	5,2	5,-
Dánia	6,8	21,3
Franciaország	4,7	12,9
Németország	6,7	15,9
Magyarország	5,6	7,-
Írország	5,9	12,3
Olaszország	9,5	15,9
Hollandia	6,2	12,8
Lengyelország	3,7	6,7
Portugália	9,-	15,4

Forrás: International Energy Agency, 348-349. old.

E lényeges árkülönbség több okra vezethető vissza. Elsősorban azért áll fenn, mert a rendszerváltás utáni magyar gazdaság alacsony energiaárakat örökölt, azokat szociális, inflációs és költségnövelő okok miatt nehéz megváltoztatni, sőt, a mindenkori kormányok az alacsony energiaárak megőrzésére törekedtek. A rendszerváltás után ugyan a közvetlen energia-támogatások túlnyomó részét leépítették, de az inflációs spirállal nem tartott lépést az időnkénti árkorrekció, a folyamatos forint-leértékelések pedig még tovább növelték az energiaárak eltérését a piaci árszínvonalától.¹⁰¹

¹⁰⁰ Napi Magyarország, 1998. júl. 30.

¹⁰¹ Lásd erről: Pavics 2002.

Az alacsony energiaárak fenntartását az teszi lehetővé, hogy a hazai kitermelési és egyéb (szállítási, szolgáltatási) költségek jóval alacsonyabbak, mint az import ára (ez elsősorban a földgáznál játszik szerepet). A MOL pénzügyi helyzetét annak idején a kormány úgy rendezte, hogy a bányajáradék nagy részét elengedte (pontosabban a hatósági ár miatt a társaság a bányajáradékot nem realizálhatja áraiban). Lehetővé teszi az alacsonyabb energiaárak fenntartását az is, hogy az EU-tagországokhoz képest kevésbé adóztatjuk meg az energiát. Nálunk a motor-üzemanyagokon kívül kedvezményes, 12%-os ÁFA érvényesül, holott az EU országaiban többnyire magasabb az ÁFA-kulcs; a villamosenergia után sem a hazai termelők, sem a háztartások nem fizetnek fogyasztási adót, ellentétben a legtöbb EU-tagországgal¹⁰²; továbbá a fejlett ipari országokban az energia árára még különféle környezetvédelmi adók is rakódnak, ami nálunk nem létezik. Az uniós csatlakozás során ezt a fájdalmas kiigazítást el kell végezni. Egy adóreform keretében az energiaárak emelkedésére vigaszt nyújtana az szja és/vagy a tb-járulék csökkentése.

A vezetékes energiahordozók árképzése még most is hatóságilag szabályozott jellegű, ami az energiaáraknak a versenypiacinál alacsonyabb szinten tartását teszi lehetővé. Az árképzés felszabadítása a magasabb, versenypiaci árak felé történő elmozdulást eredményezheti, de az 1994-98 között kötött hosszútávú áramszolgáltatási szerződések jelentősen akadályozzák a hazai energia-piac liberalizálását, nemzetközi viszonylatban pedig a hosszútávú földgáz-szerződések megléte jelent gyakorlati problémát. Az energia fizikai biztosítása hosszabb időt igényel, szállításában és elosztásában természetes monopóliumok megléte a jellemző, a helyettesíthetőséggel szemben többnyire a biztonságos ellátás követelménye érvényesül. Ezért itt a verseny sok szempontból csak korlátozott lehet. Az EU energia-piacának liberalizálása során tapasztalt jelentős árcsökkenések elvileg nálunk is jelentkezhetnek és részben közömbösíthetik az áremelő hatásokat. (De tudnunk kell, hogy a nyugat-európai árcsökkenésekre az alacsony világpiaci olajár idején került sor.)

4. Mit érhetünk el az adóátváltással?

Tekintsük át, hogy a fentiekén túl (az élömunka terheinek a szükségszerűvé váló energia-áremelések ellenében történő csökkentése mellett) érvényesülhetnek-e Magyarországon azok az előnyök, melyek az ökológiai adóreformhoz kapcsolódnak Nyugat-Európában.

Környezeti hatás: Az üzemanyagok és energiahordozók keresleti ár rugalmassága minden országban igen alacsony; Nyugat-Európában 10%-os áremelkedés aligha csökkenti 1-3%-nál jobban a fogyasztást. A hazai környezetvédelmi adó-tételek annyira alacsonyak, hogy a szakmabeliek igen szűk körén kívül mások még a létezésükről sem tudnak, és biztonsággal állítható, hogy nem fejtenek ki keresletcsökkentő, és így környezetjavító hatást. (Ha az üzemanyagokat terhelő összes adót tekintjük, akkor természetesen az ismertséget már kétségbe vonni nem lehet, de a keresletmérséklő hatás úgy sem jelentős.) Tagadhatatlan viszont, hogy minél nagyobb az adóteher, annál inkább csökken a fogyasztás, s így a környezet terhelése. A környezetvédelmi adók emelésével tehát érhető el környezetjavító hatás, de az nagyban függ az adóterhek mértékétől.

Nyugat-Európában az új energia-adók bevezetése (összekapcsolva a környezetvédelmi adóreformmal) többnyire a kiotói vállalások teljesítésének kényszere alatt történt. (Ezért ne

¹⁰² Lásd erről: Az államháztartás ...2001, 97. old.

csodálkozunk azon, hogy a kohéziós országok nem léptek erre az útra; az átlagos 8%-os CO₂-csökkentéssel szemben számukra az Unió a CO₂-kibocsájtás kétjegyű növelését tette lehetővé.) Magyarország viszont már teljesítette kiotói vállalását annak köszönhetően, hogy sikerült kiharcolnia: a 80-as évek második felének magas kibocsájtása legyen a viszonyítási alap, továbbá annak, hogy a rendszerváltás a nehézipari ágazatok ismert összeomlásával és az azt követő strukturális átrendeződéssel járt. El kell ismerni, ez a körülmény nem az energiaadók és az adóreform mellett szól.

Munkahelyteremtés: Igaz, hogy a hazai munkanélküliség az utóbbi években fokról-fokra csökkent, s jelenleg kb. 350 ezer regisztrált főt mutat ki, de a munkaképes lakosság aránya a nyugati országokéhoz képest lényegesen alacsonyabb. Ez a korábbi években az egzisztenciális fenyegetettség miatt öregkori- és rokkantnyugdíjba menekültek nagy száma miatt alakult így. Továbbá: a munkanélküliség regionális megoszlásában nagyok az eltérések, és aránytalanul magas a fiatalkori munkanélküliség is. Ezért az adóátváltásban rejlő lehetőséget is meg kellene ragadni, hogy e még mindig súlyosnak nevezhető társadalmi problémán enyhíteni tudjunk.

Az adóreform munkahelyteremtő hatása nagyban függ attól, hogy a többlet-adóbevételeket milyen módon juttatják vissza a gazdaságba. Ha a jövedelmi pozíciók megőrzésére és ágazati kiegyensúlyozásra törekszünk, akkor — a magas fajlagos energiaigényű (és így alacsony munkaerő-lekötésű) ágazatokban, ahol az energia helyettesítése munkaerővel igen korlátozott —, ezen intézkedés következtében nem várható lényeges munkahely-bővülés. De ha a visszajuttatást az egész gazdaságra kiterjesztve végezzük el, akkor a foglalkoztatást bővítő hatás nagyobb lesz.

Az energiafogyasztás csökkentése. A magyar gazdaság függősége az importált energiától magas, 60% fölötti. Emellett a magyar gazdaság energaintenzitása is jóval magasabb, mint a fejlett ipari országoké.¹⁰³ Ezért minden okunk megvan arra, hogy az energiahatékonyság növelését a gazdaságpolitika (és még inkább a környezetpolitika) egyik kulcskérdésévé tegyük.

A rendszerváltást megelőzően a teljes hazai energiafogyasztás 1.300 PJ körül volt évente. A gazdasági visszaesést és strukturális átalakulást követően 1.050-re csökkent, és azóta egyfolytában az 1.050 - 1.080 PJ körüli sávban van. A következő évek egyik nagy kérdése, hogy hogyan alakul a magyar gazdaság energiaigénye. Sokak szerint elkerülhetetlenül nőni fog (abból kiindulva, hogy az egy főre jutó energiafelhasználás lényegesen nagyobb a fejlett országokban, mint nálunk.) Rácáfol erre a teljes energia-felhasználás imént említett tartós szintje. Megállapíthatjuk azonban, hogy az energia-hatékonyság javítása még a legkedvezőbb fejlemények esetén is alapvető fontosságú feladat marad.

De hogyan csökkenthető az energiafelhasználás a környezetvédelmi adóreformmal, ha a kereslet ennyire rugalmatlan az árváltozásokra, kérdezheti az olvasó. Nos, az adóátváltások

¹⁰³ Bár ezt a megállapítást differenciáltan kell értelmezni. Egyrészt, mert a GDP egységnyi energiafelhasználását a valutaárfolyamra értelmezzük, s a tartós leértékelés miatt ez erősen torzít; vásárlóerőparitáson számolva máris majdnem a felére csökken az energia-intenzitás (mint ahogy a vásárlóerőparitás közel duplája a valutaárfolyamnak). Másrészt azért, mert a fejlett ipari országok alacsony energia-intenzitása nem annyira a műszaki fejlettségnek, mint inkább a kevésbé energiaigényes szolgáltató ágazatok igen nagy arányának tulajdonítható; a termelő ágazatokra vonatkozó energia-intenzitás között a különbségek jóval kisebbek.

figyelemre méltó nyugati tapasztalata, hogy *miközben az energia-áremelések a fogyasztói keresletet csak igen kis mértékben vetették vissza, a vállalati szektorban jelentős takarékosagra ösztönöztek*. E takarékoságot elősegítette a reformok azon konstrukciós megoldása is, hogy a többlet-adóbevételek visszajuttatása csak részben történt direkt módon, a munkavállalói tb-járulék csökkentésével; *a legtöbb országban a reciklálást közvetve, műszaki fejlesztési alapok és energiamegtakarítási intézkedések finanszírozásával is kiegészítették*.

5. Mely szektorokat, ágazatokat célozzunk meg?

Amint az tanulmányunkból egyértelműen kitűnt, a versenyképesség romlásának félelme miatt — az egy Anglia kivételével — valamennyi, az ökológiai adóreformban élenjáró ország főleg a háztartásokban valósította meg intézkedéseit, és minél magasabb az energia-intenzitás egy adott ágazatban, azt annál nagyobb kivételezésben és mentesítésekben részesítette. Vajon Magyarországnak is ezt az utat kellene járnia?

Induljunk ki a hazai sajátosságokból. Egy kitélt máris bizton megfogalmazhatunk: a kis- és középvállalati szektort mindenképpen mentesítenünk kell az adóreform alól (tekintettel annak fejlesztendő és kímélendő állapotára). Ezzel szemben a nagyvállalatokat, különösen a multinacionális cégeket, valamint a közúti fuvarozókat semmiképpen sem kellene kímélnünk. Az előbbiek már eddig is annyi kedvezményt kaptak, hogy az EU "piaczavarónak" tekinti a magyar kormány multikkal kapcsolatos politikáját, az utóbbiakat pedig erősen környezetkárosító hatásuk és az alternatív szállítási lehetőségek megléte miatt.

Nyugat-Európában a mentesítéseket és a kedvezményeket többnyire az energiafogyasztás mértéke alapján szabják meg; az adó degresszív, minél magasabb a fogyasztás, annál kisebb az adórátá, vagy egy bizonyos sávon felül már zéró. Ez a rendszer lehetővé teszi a háztartások és az üzleti élet közötti differenciálást; de az egyes gazdasági ágak közötti különbségtételt már egyedi elbánások és mentesítések formájában kell kezelni. Márpedig — véleményem szerint — nekünk egy olyan adóreformra lenne szükségünk, mely — a fent leírtak szerint — elsősorban ágazatok és tevékenységek között differenciál, nem csak az energiafogyasztás nagysága alapján. Kérdéses, hogy a Bizottságnak a támogatási politikát illető rigorózus álláspontja (a mentesítések, kivételek ugyanis a piaczavaró állami támogatások kategóriájába tartoznak) elfogadna-e egy ilyen konstrukciót.

Mi a helyzet a háztartásokkal? A hazai és a nyugat-európai bérek és jövedelmek közötti igen nagy szakadék miatt nem tűnik célszerűnek és társadalmilag elfogadhatónak, hogy a környezetvédelmi adóreform során bevezetendő, illetve megemelő környezetvédelmi adók Magyarországon is elsősorban a háztartási szektort érintsék. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy a hetvenes évek közepe óta az energiafelhasználás ágazati szerkezetét tekintve a fejlett ipari országokban már a háztartások vezetnek az iparral szemben, és ez a sajátosság több, mint egy évtizede már Magyarországot is jellemzi. Ez pedig azt jelenti, hogy az energiafelhasználás során kibocsájtott szennyező anyagok elsősorban a háztartások fogyasztása miatt keletkeznek, s ennek megfelelően a megtakarítási potenciál is ott a legnagyobb. A kérdés tovább pontosítandó: a háztartási energiafogyasztáson belül a személygépkocsik üzemanyag-felhasználása a legnagyobb tétel. Ezt tekintve a hazai háztartási szektort talán mégsem kellene annyira óvnunk a környezetvédelmi adóktól és az adóreformtól. (Az üzemanyagok megadóztatásának viszont gátat szab az üzemanyag-turizmus: a szomszéd országokban — Ausztria kivételével — mindenhol olcsóbbak az üzemanyagok, mint nálunk.)

Van egy speciális körülmény, amit szintén figyelembe kell venni. Magyarországon a munkáltatók a tb-járulék aránytalanul nagyobb részét fizetik, mint a legtöbb nyugat-európai országban (bár a kép egyáltalán nem egységes, jócskán van példa a hazai aránytalanságra is). Kérdés, hogy az adóreciklálásnak ki legyen a kedvezményezettje? – a munkavállaló, vagy a munkáltató? A német adóreform során az adóátváltás az energia-áremelés hátrányával és a tb-járulék csökkenésének előnyével jár a háztartásokra, s a kettő általában kiegyenlíti egymást. Ha viszont mi is a háztartásokat céloznánk meg elsősorban, s az adóvisszatérítés az ő tb-járulékaikat csökkentené, a fent említett aránytalanság tovább nőne. Kérdés, min javítsunk: a hazai ipar versenyképességén (csökkentve a munkáltatói terheket), vagy a háztartások alacsony jövedelmi helyzetén? Továbbá: az adóreform közvetlen foglalkoztatásbővítő hatása akkor jelentkezik, ha az a munkáltatók terheit csökkenti. Az élők munkája terhelésének a munkavállalói oldalon létrejövő csökkenése csak áttételesen hat a foglalkoztatás bővülésére.

Ha eldöntöttük, hogy mely szektorokra terjedjen ki az adóreform, egyúttal az is láthatóvá válik, honnan várható a legnagyobb ellenállás. Általános jelenség, hogy a zöld adókat túlnyomó részben közvetlenül az energiára és — a közlekedésen keresztül — közvetve megint csak az energiára vetik ki. A környezetvédelmi adóztatás legjobban a magas energiaszintű szektorokat és a közlekedést terheli, ezért mi sem természetesebb, hogy a legnagyobb ellenállást ezek a szektorok fejtik ki, de az energia-áremelések degresszív jövedelmi hatása miatt a kiskeresetűek is a leginkább ellenzők közé tartoznak. Magyarországon az alacsony energiaárak miatt mindez még inkább így van (illetve így lenne). A környezetterhelési díjak bevezetésének immár hét éves sikertelensége is megmutatta: a nagy energiafogyasztók és általában a nagyvállalati szektor ellenállása megtöri a törekvéseket.

6. Fenyeget-e a versenyképesség romlása?

Mindaddig, amíg Magyarországon az energiaárak színvonala lényegesen elmarad a nyugat-európaiaktól, egy energiaárakat emelő környezetvédelmi adóreform kapcsán nem indokolt beszélni a versenyképesség romlásáról (inkább arról, hogy azt megelőzően annak köszönhetően a hazai gazdálkodók indokolatlan versenyelőnyben részesültek).

Ha az adóreformot a fent leírtak szerint szeretnénk megvalósítani (tehát hogy az elsősorban a nagyvállalati szektorra, a közúti szállításra és a személygépkocsi-használatra terjedjen ki), a versenyképesség kérdése a hazai dimenzióban merülne fel: elfogadható-e, hogy az említett szektorokat diszkrimináljuk, hátrányosabb helyzetbe hozzuk. A közgazdasági és a környezeti racionalitás egy ilyen megoldás mellett szólna, de az érintettek ellenállásán túl (ami nem elhanyagolható lenne, lévén ezek a legnagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező érdekcsoportok) azzal is számolnunk kellene, hogyan fogadtatjuk ezt el a Bizottsággal. Ez a konstrukció ugyanis a nem érintett szektorok versenytorzító állami támogatásának minősül, és esetleg annak bizottsági rosszallásával találná magát szemben. A jelenlegi közösségi szabályozás és bizottsági gyakorlat — sajátos módon — azt nem tiltja, hogy egy ország a saját vállalatait versenyhátrányos helyzetbe hozza az egységes piac más szereplőivel szemben, de azt igen, hogy ugyanazon ország kormánya diszkrimináljon egyes hazai vállalatokat és ágazatokat más hazai gazdálkodókkal szemben. A gyakorlat azonban arról tanúskodik, hogy ezen elvi álláspont ellenére a Bizottság meggyőzhető, ha a nemzeti kormányok meggyőzően érvelnek álláspontjuk mellett.

7. Kivédhető-e differenciált módon a degresszív jövedelem-hatás?

Az adóreform a háztartásokat két úton érinti: a motorüzemanyagok és a háztartási energia megdrágítása által (nem számítva az ezeknél lényegesen kisebb súlyú, sokszor nem is érzékelt egyéb termékdíjakat vagy környezetvédelmi adókat). Minél magasabb egy család jövedelme, az áremelkedések számára annál kisebb jelentőségűek, és fordítva. Ezt a nem kívánatos jövedelem-redistribúciót nevezzük degresszív jövedelem-hatásnak. Az alacsonyabb jövedelmű családokat ettől a hatástól meg kell védeni, vagy kompenzálni kell.

A fentebb körvonalazott elképzelés szerint a kisjövedelmű háztartásokat csak a háztartási energia megdrágulásától kell védeni, a motorüzemanyagokétól nem. De vajon megoldható-e ez? Ennek egyik módja az lenne, ha a kiskeresetű háztartások számára alacsonyabb tarifával számolnák fel a háztartási energiát. Egyöntetű professzionális vélemény szerint azonban a kompenzálásnak ez a módja közgazdaságilag nem kívánatos, ugyanis ekkor nem érvényesül az árjelző szerep; az érintettek nem érzékelik, hogy az energia megdrágult, és nem fognak takarékoskodni vele. A szolgáltató vállalatok számára pedig a differenciált tarifák alkalmazása szinte megoldhatatlan adminisztratív teher lenne. Szintén fogas kérdés, hogy mihez kössék a jövedelemhatárt, és mi történjen a jövedelem növekedésekor. Ha ugyanis a jövedelem növekedésével az illető család átlép a nem-kompenzálандók körébe, a kedvezményes elbánás a többlet-jövedelmet elvonó büntető adóvá válik.

Ezekre a problémákra tekintettel ezért javasolja a szakirodalom az átalány-kompenzációt. Ekkor viszont a visszatérítés természetesen egyaránt felhasználható mind a motorüzemanyagok, mind a háztartási energia áremelkedésének a kompenzálására (pontosabban nagy valószínűséggel mindkettőre felhasználják, és így csak félig érte el célját). Úgy tűnik tehát, hogy a differenciált kompenzálás kivitelezése nem oldható meg.

8. Az élők munkája mely költségtenyezőjét csökkentse az adóátváltás?

Ha Magyarországon a környezetvédelmi adóreform bevezetése során a tb-járulék fizetési kötelezettségének a kiegyenlítése lenne a cél, azaz a munkáltatói oldal lenne az adóátváltás kedvezményezettje, nem a degresszív jövedelmi hatás kivédése lenne a legfontosabb feladat, hanem maga a kompenzáció mikéntje lenne az első számú kérdés. Tekintve, hogy a munkáltatókat a magas bérköltségek miatt azért valamelyest kompenzálják az alacsony bérek, az adóátváltást inkább a munkavállalókat terhelő bérköltségek enyhítésére kellene megvalósítani, s mivel az egyéni tb-járulék aránytalanul alacsony, az szja csökkentése lenne a helyes megoldás. Ebből kifolyólag azt kell mondanom, hogy az új kormány jó úton jár.

9. Környezetvédelmi eszköztárunk gazdagítása

Értékelési szempont az is, hogy a környezetvédelmi adóreform bővíti, gazdagítja a környezetpolitika eszköztárát. Az adminisztratív és a közvetett gazdasági eszközök tekintetében jól állunk, a különféle vállalati szintű környezetvédelmi szttenderdek és környezetirányítási rendszerek alkalmazása elkezdődött. Hiányzik viszont eszköztárunkból az érett demokráciákra jellemző megállapodásos módszer. (Az egyszerű megállapodáson túl a BAT és az IPPC is ebbe a körbe tartozik.) A környezetvédelmi adóreform olyan eszköz, ami sokoldalú hatást fejt ki, egyszerre több dimenzióban is működik, s immár Nyugat-Európa minden fejlett országa alkalmazza. Érdekes kombinációk alakulnak ki a megállapodások és az

adóátváltás közös alkalmazása során. Ezekről az előnyökről Magyarország sem mondhat le. Amikor környezetvédelmi eszköztárunk EU-konformmá tételén gondolkozunk és dolgozunk, ezt is figyelembe kell vennünk.

10. Kik fogják megvalósítani a reformot?

Fogas kérdés, hogy Magyarországon vajon mely erők és tényezők érdekeltek a környezetvédelmi adóreform bevezetésében, kik viszik előre a reform ügyét? Az ellenérdekelt felekről és szektorokról már volt szó; megállapítottuk, hogy közöttük vannak a legnagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező gazdasági és társadalmi szereplők (ez utóbbi alatt az autós társadalmat értjük).

Régóta vallom azt a nézetet, hogy radikális környezetvédelmi intézkedéseket (s az adóreform közéjük tartozik) nem lehet tömegnyomással megvalósítani; a tömegek is ellenérdekeltek, ők a fogyasztói társadalom és a felszínes, kozmetikázó környezetvédelem hívei. Bármily jelentősebb lépés megtétele mindaddig (akár Magyarországon, akár külföldön) az államigazgatás "felvilágosult" elitjének köszönhető. Ezek az intézkedések azonos forгатókönyv szerint készülnek: az egyes országok környezetileg érzékeny politikai elitjének képviselői nemzetközi szinten megállapodnak egy szükséges, elodázhatatlan teendőben, azt többnyire egy nemzetközi környezetvédelmi egyezmény keretébe foglalják, majd hazatérve erre hivatkozva szorgalmazzák az otthoni intézkedéseket.

A környezetvédelmi adóreformokról nincs nemzetközi megállapodás. De az, hogy Nyugat-Európa nagyobb, fejlettebb fele erre az útra lépett, a nemzetközi egyezményekkel azonos súlyú hivatkozási alap. Ha Magyarországon a környezetvédő szervezetek, a környezeti kérdések iránt fogékony humán értelmiség, a média elkötelezettjei és az államigazgatás felvilágosult elitje felkarolja a gondolatot, az elegendő súlyt fog képviselni az ellenérdekelt szektorokkal és csoportokkal szemben.

11. Összegzés

Nyugat-Európa nagyobbik felében, legfejlettebb országaiban már alkalmazzák a környezetvédelmi adóreformot. A kohéziós országokban ugyan annak még se híre, se hamva, de hazánk számára nem a déli periféria kell legyen az igazodási pont, hanem - már csak a német-osztrák kulturális és intézményi tradíciók miatt is - az élenjáró országok.

Magyarországon az élőmunka terhei (szja, munkavállalói és munkáltatói tb-járulék) a bruttó bérek 52%-át teszik ki, s ezáltal hazánk a 2-3. helyre kerül az OECD-országok rangsorában Dánia után, Németországgal együtt. (Eközben a bérek rangsorában csak Mexikót előzzük meg a 30 ország közül.) Másrészt a hazai energiaárak kifejezetten alacsonyak. A háztartási villamosenergia ára pl. többnyire csak fele, mint a legtöbb EU-tagországban, s a földgáz tekintetében még nagyobbak a különbségek. Az uniós belépéssel e fájdalmas kiigazításra elkerülhetetlenül szükség lesz. E két körülmény szinte tálcán kínálja a környezetvédelmi adóreform keretében történő megoldást: az energiaárak környezetvédelmi adókkal történő emelését és kompenzálását az élőmunka terheinek csökkentése formájában.

A magyar gazdaság több, mint 60%-ban függ az energia-importtól, s az energiahatékonyság nem kielégítő. További gond, hogy az elmúlt években stagnáló aggregált energiafelhasználás

a tartós gazdasági növekedés miatt megnőhet. Az energiaadók emelésével az import-függőség mérsékelhető, az energiahatékonyság javítható, az energia-felhasználás korlátozható.

Másrészt a regisztrált munkanélküliség Magyarországon viszonylag alacsony, a munkaerő-potenciál kihasználtsága nem kielégítő, a fiatalok munkanélkülisége magas, és súlyosak a regionális foglalkoztatási problémák. Az adóátváltás foglalkoztatást bővítő hatása ezért fontos szerepet játszana.

Mindezekon túl egyértelmű a környezetvédelmi adóreform pozitív környezeti hatása is, bár Magyarország már teljesítette a kiotói vállalását (részben mert el tudta fogadtatni a nyolcvanas évek második felének magas energia-felhasználását viszonyítási alapként, részben mert a rendszerváltást követő gazdasági szerkezetátalakulás során nehézipara jórészt leépült). A reformtól egy további előny is várható: gazdagítja a környezetpolitika eszköztárát.

Minden országban központi kérdés a környezetvédelmi adóreform hatása a versenyképességre. Magyarországon viszont az energiaárak mindmáig jóval alacsonyabbak, mint a nyugat-európaiak, ezért nem megalapozott a versenyképesség romlására hivatkozni a környezetvédelmi adóreform majdani bevezetése miatt, hiszen most éppenséggel indokolatlan versenyelőnyt élveznek a hazai termelők.

A környezetvédelmi adóreform hazai bevezetése mellett tehát egy sor jelentős érv szól. Ugyanakkor több, a hazai körülményekből fakadó specifikus kérdést is alaposan végig kell gondolnunk.

(1) Eldöntendő, hogy *mely ágazatokat, szektorokat célozzunk meg* a környezetvédelmi adóreformmal. A hazai sajátosságokat figyelembe véve a kis- és középvállalati szektort mindenképpen mentesíteni kellene, miközben a nagyvállalatok, a multinacionális cégek és a közúti fuvarozók elsődleges célpontjai lehetnek a reformnak. Ez az elképzelés viszont azt a súlyos problémát veti fel, hogy vajon differenciálható-e az adóztatás az egyes tevékenységi területek, vagy a vállalati méret nagyság szerint. A nyugat-európai gyakorlat többnyire az adózás tárgyai (az egyes energiahordozók) és a fogyasztás mértéke szerint differenciál, s az egyes gazdasági ágak és a vállalati méret nagyság szerinti megkülönböztetés a kivételek körébe tartozik.

(2) *Érintse-e a reform a háztartásokat is?* A környezetvédelmi adóreformot megvalósító országokban az érintett szektor többnyire a háztartások, miközben az ipart a versenyképességi aggályok miatt jórészt mentesítik az adózás alól. A hazai és a nyugat-európai nagy bérkülönbségek viszont azt indokolnák, hogy Magyarországon ez ne így legyen. Ugyanakkor az energiahelyettesítés ágazati szerkezetéből az tűnik ki, hogy a legmagasabb arányt — s ez egybevág a nemzetközi trendekkel — a háztartások és a kommunális szektor regisztrálják. Ezen belül a személygépkocsi-használat a fő tényező, s ez már szociális szempontból nem szorul kíméletre. Tehát egy olyan speciális konstrukciót kellene kidolgozni, amikor a reform keretében végrehajtott adóemelések elsősorban a nagyvállalatokat, a multinacionális cégeket, a közúti fuvarozókat és a személygépkocsi-használókat érintik. (Tekintve azonban, hogy a szomszédos országokban — Ausztria kivételével — mindenütt olcsóbb az üzemanyag, egy ilyen intézkedés csak korlátozottan és biztosítékok és ellenlépések beépítésével valósítható meg.)

(3) *A bérköltségek mely összetevőjét csökkentjük?* A tb-járulék ugyan nagyon egyenlőtlenül oszlik meg a munkavállaló és a munkáltató között (az utóbbi terhére), de a munkáltatót kompenzálják az alacsony bérek. Az OECD viszonylatában példátlanul alacsony hazai béreket viszont már nem terhelhetjük magasabb tb-járulékkal. Az új kormány magasabb egyéni tb-járulékokat szándékozik bevezetni, viszont csökkenti a személyi jövedelemadót. A mértékek még nem ismertek, de az lenne helyes, ha az szja csökkentése meghaladná a tb-járulék emelkedését, s ezáltal a bérteher a munkavállalói oldalon mérséklődne. (Bár az utóbbi évek jelentős minimálbér-emelése, majd pedig a 2002. évi választási ígéretek beváltása átrendezheti az OECD bérrangsorát, ami a kérdés újragondolását teszi szükségessé.)

(4) Végül az sem mellékes, hogy *milyen módon tompítható az adóemelés regresszív jövedelmi hatása a háztartásokra*, ha a kompenzálást csak a háztartási energiára szeretnénk kiterjeszteni, a motorüzemanyagokra nem. Úgy tűnik, hogy a kompenzálás leghatékonyabb módja, az átalányban történő visszajuttatás ekkor nem érné el célját (hiszen az egyformán kompenzálná mindkét jövedelem-csökkenést). Ha viszont más módszereket alkalmaznánk (csökkentett adórátákat, kivételeket, adójóváírást), akkor vagy a kompenzálás, vagy a magasabb adótól elvárt hatás veszítene hatékonyságából.

E kérdések megvitatása és megoldása után azonban a környezetvédelmi adóreform magyarországi bevezetését haladéktalanul el kell kezdeni. Ha a környezetvédő szervezetek, a környezeti kérdések iránt fogékony humán értelmiség, a média elkötelezettjei és az államigazgatás felvilágosult elitje felkarolja a gondolatot, az elegendő súlyt fog képviselni az ellenérdekeltektől és csoportoktól szemben.

Források és irodalomjegyzék

Az EEB (*European Environmental Bureau*), a környezetvédelmi NGO-k brüsszeli szervezete 2001 őszén kampányt indított a költségvetési adóreform népszerűsítéséért és kiterjesztéséért az Európai Unióban és a csatlakozó országokban. A kampány magyarországi részvevője a Levegő Munkacsoport. Az e témáról tartott szemináriumokon (melyek részben szakmai kérdésekkel, részben kampányfeladatokkal foglalkoztak) a Levegő Munkacsoport képviselőjében vettem részt. Dolgozatomban jelentős részben azon anyagokon alapszik, melyek az EEB-ben készültek a kampány során. Külön meg kell említenem *Sylvain Chevassus*-t, a kampány brüsszeli szervezőjét, aki az EU különböző szervei vonatkozó anyagainak összegyűjtésével, kivonatolásával és közreadásával igen nagy mértékben segítette szakirodalmi-szakmapolitikai tájékozottságomat. Itt említem meg azt a 2002 június 27-én, Berlinben tartott OECD konferenciát is, melynek szintén a környezetvédelmi adóreform volt a témája (*Environmental Fiscal Reform*), s amelyen ugyancsak a Levegő Munkacsoport képviselőjében vettem részt.

Ajánlások az 1999. évi állami költségvetési törvényjavaslathoz és a 2000. évi költségvetési koncepcióhoz. Levegő Munkacsoport, 2000.

Az államháztartás ökoszociális szemléletű reformjának lehetőségei. Ajánlások a 2001. évi állami költségvetéshez. Levegő Munkacsoport, 2000.

Az államháztartás ökoszociális reformjának szükségessége és lehetőségei. Ajánlások a 2003. évi állami költségvetéshez. Levegő Munkacsoport, 2002.

Bach, Stefan – Michael Kohlhaas – Bernd Meyer – Barbara Praetorius – Heinz Welsch: The Effects of Environmental Fiscal Reform in Germany: A Simulation Study. DIW, University of Osnabrück and GWS, University of Oldenburg. 2001a.

Bach, Stefan - Michael Kohlhaas and Barbara Praetorius: The Effects of the Ecological Tax Reform in Germany. Manuscript, 2001b.

Bándi Gyula szerk.: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK 1999.

Bund Freunde der Erde: Die ökologische Steuerreform – eine Investition in unsere Zukunft. Berlin, 2001.

Boda Zsolt, Pataki György: A nemzetközi versenyképesség és a környezetügy. Közgazdasági Szemle 1995/1.

Braathen, Nils Axel: The competitiveness argument of industry against ETR. Brüsszel, 2002. jan. 25, EEB, előadás.

Brännlund, Runar: Green Tax Reforms: Some Experiences from Sweden. (In: Schlegelmich ed. 1999.)

Braunig, Klaus: Standpoint by the Bundesverbandes der Deutschen Industrie. OECD Conference on Environmental Fiscal Reform. Berlin, 27 June 2002.

BMU 2002. The Ecological Tax Reform - Initiation and Continuation. Berlin, 2002.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Die Ökologische Steuerreform — eine Investition in unsere Zukunft. Köln, 2001.

Chevassus, Sylvain: What harmonisation options for ETR like-minded countries if unanimity eventually fails on the 1997 Taxation on Energy Products proposal? EEB Working paper, Brussels, 2001.

Cuelenaere, Rob: Energy Tax 1992-2002. Ministry of Environment, The Netherlands. Brüsszel, 2002. jan. 25, EEB, előadás.

Delache, Xavier: Eco-taxes and competitiveness issues: lessons learned from the carbon-energy tax project in France in 1998-2000. OECD Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin, 27 June 2002.

Die Ökologische Steuerreform – der Einstieg und ihre Fortführung. BMU, Berlin, 2002.

Double-dividend. EEB campaign for ETR. Brussels, 2001.

Dyck-Madsen, Soren: Instruments for Sustainable Development. The Danish Ecological Council, Copenhagen, 2002.

EEB/ETUC: Joint Declaration on Environment and Employment. Cardiff, June 14 1998.

EEB press release: EEB calls for breakthrough on EU energy taxation at ECOFIN on June 4 2002. Brussels.

Élő Anita: Növekednek a társadalombiztosítási terhek. Válasz, 2002. aug. 30.

Environmental effectiveness of ETR. EEB campaign, Brussels, 2002.

Environmental Taxation Reform: like-minded countries. EEB working paper, 2001.

EFR Campaign Workshop Report. EEB, Brussels, January 25 and 26, 2002.

ETR national overview 2002. EEB, Brussels, 2002.

EU situation on energy taxation. „Monti proposal”. Council Fiscal Affairs WP 14-02-02. EEB campaign, Brussels, 2002.

EU state of affairs on the 1997 energy taxation directive proposal. EEB working paper, Brussels, 2001.

Ewringmann, Dieter and Michael Thöne: European Aid Control and Environmental Protection. Evaluation of the new Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Cologne Center for Public Finance, Cologne, 2002.

Field, Andrew: UK Environmental Tax Policy and Climate Change Levy. HM Treasury, UK. Brüsszel, 2002. jan. 25, EEB, előadás.

Field, Andrew: Comments on the Discussion Paper. OECD Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin, 27 June 2002.

„Greening” the tax system. Summary. Official Report of the Second Dutch Green Tax Commission. 2001.

Helbo Hansen, Jens Holger: Green Tax Reform in Denmark. (In: Schlegelmilch ed. 1999.)

International Energy Agency 2002. Energy Prices and Taxes, 2nd Quarter 2001.

Javaslatok az 1997. évi állami költségvetési törvényjavaslat módosítására. Levegő Munkacsoport, 1996.

Javaslatok az 1998. évi állami költségvetési törvényjavaslathoz. Levegő Munkacsoport, 1997.

Jenkins, Tim: Update on Environmental Fiscal Reform in the UK: National report to EEB's EFR Campaign, Jan-June 2002.

Kaderják Péter: Az integrált energia-környezetpolitika közgazdasági keretei. KTM 1234/K sz. tanulmány.

de Kam, Flip.: Discussion Paper for Conference on Environmental Fiscal Reform. OECD, Berlin, 27 June 2002.

Kerekes Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai. BKE 1996.

Kerekes Sándor: A magyar gazdaság környezeti teljesítménye az átmenet korában. MTA doktori disszertáció, 2002.

Kerekes Sándor – Szilágyi János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. KJK – Kerszöv, Környezetvédelmi Kiskönyvtár, 2001.

Kiss Károly: Ez is Európa. (Jelentés egy brüsszeli konferenciáról.) Valóság, 1991/4.

Kiss Károly - Pavics Lázár: Zöld költségvetés 1993-ra. Talento Alapítvány, 1992.

Kiss Károly: Mivel fogunk tőzsdézni 2000-ben? (Szennyezési jogok világpiaca). Valóság, 1995/6.

Köppel, Angela: Empirical Assessment of an Energy Tax Proposal for Austria. (In: Schlegelmilch ed. 1999.)

Larsen, Hans: The Danish Tax Reforms in the 1990s. OECD Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin, 27 June 2002.

MAKK, 2000: Ökológiai adóreform II. Fucskó József, Kis András, Bela Györgyi, Kajner Péter, Valené Kelemen Ágnes.

Meyer, Bernd: The Effects of Environmental Fiscal Reform in Germany: A Simulation Study. Brüsszel, 2002. jan. 25, EEB, előadás.

Moe, Thorvald: Policies for a Better Environment and High Employment [in Norway]. (In: Schlegelmilch ed. 1999.)

(Monti proposal.) Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products. 1997. EUR-Lex, Commission proposals - 597PC00 30.

Napi Magyarország 1998. júl. 30. Pálóczi Antal: Az energetika bizalmi üzletág.

Nováky Erzsébet: A hazai gazdaság és környezet fejlesztésének stratégiai összekapcsolása. BKE, 1996.

OECD 1996. Integrating Environment and Economy. Progress in the 1990s. OECD, Paris, 1996.

OECD 1996. Implementation Strategies for Environmental Taxes. OECD, Paris, 1996.

OECD 2000. Revenue Statistics 1965-1999. OECD, Paris, 2000.

OECD 2001. Environmentally Related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies. OECD, Paris, 2001.

OECD 2002. Taxing wages 2000-2001. OECD Paris, 2002.

Ökoadók. Az UPI három tanulmánya. Talento Alapítvány, 1994.

Paleocrassas, Yannis: Fiscal Reform, Resource Productivity and Employment. The International Factor 10 Club's Report for 1999. Athens, 1998.

Pavics Lázár: Energiaadók és díjak az Európai Unióban, valamint a földgáz árának rendezése Magyarországon. Kézirat, 2002.

- Porter, Michael: The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York, 1999.
- Rechsteiner, Rudolf: Ecological Tax Reform — What is Happening in Switzerland? (In: Schlegelmilch ed. 1999.)
- Sántha Attila: Környezetgazdálkodás. Nemzeti Tankönyvkiadó Vállalat, 1999.
- Schlegelmilch, Kai (ed.): Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront. Springer, Berlin, 1999.
- Schlegelmilch, Kai/Simon Dresdner: Interim Main Findings of PETRAS. EEB szeminárium, Brüsszel, 2001. október 27.
- Scott, Susan: Income Distribution Concerns in Relation to Ireland. OECD Conference on Environmental Fiscal Reform, Berlin, 27 June 2002.
- Spiegel, 38/2000: Benzinpreise. Die Ökosteuer-Falle.
- Szabó Gábor: Környezetgazdálkodás, környezetpolitika (egyetemi jegyzet). Debreceni Egyetem Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Intézet, Debrecen, 2001.
- Szabó Zoltán: Mit gondol Európa? Környezetvédelmi adóreform: gazdasági eszközök. Lélegzet, 2002 május.
- Szlávik János: Az EU-konform környezetvédelmi szabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusa. (Gazdaság és Környezet. Útban az Európai Unió felé. Műhelytanulmányok, MTA, 1998, 79-98. old.)
- Taxation, environment and employment. A report from the Swedish Green Tax Commission. Ministry of Finance, Stockholm, 1997.
- The competitiveness argument. EEB Working paper, Brussels, 2002.
- The Ecotax system in Belgium: summary and political developments. Bund Beter Leefmilieu, Brussel, 2002.
- Thöne, Michael: European Aid Control and Environmental Taxation — The Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. EEB szeminárium, Berlin, 2002. jún. 28.
- Trittin, Jürgen: Ecological Financial Reform — Review and Perspectives. International OECD/BMU Conference on Ecological Financial Reform, 27 June 2002, Berlin.
- Vermeend, Willem — van der Vaart, Jacob: Greening Taxes. The Dutch Model. Kluwer, 1998.
- Vries, Jan: Ecological tax reform in the Netherlands. Brüsszel, 2001. okt. 26, EEB, előadás.
- Vos, Hans: The effectiveness of ETR in Europe. Brüsszel, 2002. jan. 25, EEB előadás.
- Zom, Anthony: Report on the Concrete Steps of Green Budget/Tax Reform in the Netherlands — Retrospectives and Outlook. (In: Schlegelmilch ed. 1999.)

A Szerző:

Kiss Károly közgazdász, kandidátus, egyetemi docens a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezetgazdaságtani és technológiai Tanszékén.

1093 Budapest, Fővám tér 8.

Tel.: 218-6855/6063

Fax: 217-9588

e-mail: karolykiss@enviro.bke.hu

A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kovács Nóra — Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita — Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás — Magyar Emőke — Tombácz Endre — Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela Györgyi — Fucskó József — Kajner Péter — Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombácz Endre — Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában — és néhány hazai vonatkozás*

Előkészületben

Rákosi Judit — Koskovics Éva: *Önkormányzatok környezetvédelmi finanszírozása*

Galli Miklós — Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*

Bársonyi Krisztina: *Megelőző jellegű környezetvédelem a szálloda szektorban*

Bela Györgyi — Valéné Kelemen Ágnes — Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*

Environmental Fiscal Reform in Western Europe

Contents

Introduction and terminology

I. Realized reforms and plans

- 1. Denmark's permanent taxation reforms*
- 2. Germany: cautious experiment with households*
- 3. The Netherlands: income positions should not change*
- 4. UK: reform in the industry*
- 5. Constitutional doubts in France*
- 6. Reforms and plans in other countries*

II. Critical issues

- 1. Environmental effectiveness*
- 2. Price elasticities*
- 3. The welfare effects*
- 4. The double dividend*
- 5. Effects on income distribution*
- 6. Sectoral effects*
- 7. Competitiveness*
- 8. The opposition of stakeholders*
- 9. The position of the Commission*
- 10. Like-minded countries*

III. Summary

IV. Developments in and lessons for Hungary

- 1. Green budget proposals*
- 2. Modelling*
- 3. Lessons from Western Europe*
 - Is the EFR timely for Hungary?*
 - Our tax and social security rates in international comparison*
 - Domestic energy prices vis-à-vis those in the EU*
 - What can be achieved by the tax shift in Hungary?*
 - In which sectors should the EFR be employed?*
 - Is the decline in competitiveness a real danger?*
 - How can we compensate the degressive effect on household income?*
 - Which component of labour costs should be reduced?*
 - The EFR enriches the instruments of environmental policies*
 - Who will realize the EFR in Hungary?*
 - Summary*

Bibliography

Summary of lessons for Hungary

In the most developed countries of Western Europe, the environmental fiscal reform (EFR) has already been implemented, while cohesion countries have come nowhere near to putting this in place. Hungary, instead of following the southern European model, should rely on familiar German and Austrian cultural and institutional traditions and get its inspiration from that direction.

In Hungary, labour costs (income tax and social contributions paid by employees and employers) make up 52% of gross wages. This ranks Hungary 2nd and 3rd in the OECD, just after Denmark and in line with Germany. (At the same time, in a ranking by wages on a list of 30 countries Hungary is in the penultimate position just ahead of Mexico.) On the other hand, energy prices in Hungary are rather low, e.g. electricity for households costs only half as much as in most EU member countries and the gap in gas prices is even wider. With accession to the EU, a painful price adjustment will be needed. These two circumstances offer an evident solution within the framework of environmental fiscal reform: the increase of energy prices by the introduction of environmental taxes and their compensation by decreasing labour costs.

The Hungarian economy is more than 60% dependent on energy imports, while energy utilisation continues to be inefficient. Stable aggregate energy consumption of the past few years may soon start to grow as a result of expanding economic activity. Raising energy taxes may improve the situation in this area.

As concerns the world of labour, registered unemployment in Hungary is relatively low but on the rise again; the use of labour resources is unsatisfactory, youth unemployment is high and some regions suffer permanent unemployment. The tax shift could alleviate these problems as well.

Furthermore, the EFR will have a positive environmental effect as well. True, Hungary has already complied with its Kyoto obligation (partly because it managed to have the high energy use of the second half of the eighties accepted as a base, and partly because after the systemic changes many of its heavy industrial companies were shut down). The reform may bring an additional advantage: it will refine the instruments of environmental policy.

The effect of EFR on competitiveness is a central issue in all countries. However, in Hungary this argument does not hold: due to currently low energy prices producers enjoy unfair competitive advantage at this point.

While a number of important arguments call for the introduction of EFR in Hungary, some issues specific to local conditions require careful study.

- 1. It is to be decided, which industries and sectors should be targeted. Taking Hungarian peculiarities into account, small and medium size enterprises should be exempted, while big firms, transnationals and road hauliers should not. But this raises the question whether taxation can be differentiated by industries and firm size. In Western Europe differentiation is based primarily on energy carriers and levels of energy consumption, while differentiation by industry and size is rather the exception.*

2. Should households be targeted? In countries where EFR has been introduced, the burden is borne mainly by this sector, while industry is mostly exempted for fear of undermining competitiveness. However, the huge gap between Hungarian and Western European wage levels does not support such a solution in Hungary. At the same time, it is the households and communal sector that have the highest share in energy use, matching the international trends. Within this, it is mainly the passenger car use that causes this high-energy use, which should not be given mercy. Consequently, a special EFR must be developed; big firms, transnationals, road hauliers and passenger car users should be the primary targets of tax hikes introduced within the framework of the reform. (But due to the fact that — with the exception of Austria — fuel prices in the neighbouring countries are generally cheaper than in Hungary, such a move could only be realized in a limited way and with implementing parallel guarantees and proper measures to avoid large scale cross border fuel shopping.)
3. Which component of the labour cost should be reduced? Although the distribution of social contribution is uneven to the detriment of employers, this is compensated for by low wages. On the other hand, the exceptionally low Hungarian wages cannot be further reduced by introducing additional wage costs. The new government, which took power in mid 2002, wants to increase individual social contribution, while decreasing income taxes. The size of these measures is not yet known, but income tax decreases should overcompensate higher social contribution in order to lessen wage costs on the employees' side. (However, the two-digit minimal wage increases in the past years and the realization of promises made during the election campaign may improve Hungary's wage ranking within the OECD, requiring a rethink of the entire issue.)
4. Finally, it is also important to decide how to ease the regressive income effect of the new environmental taxes on households, if compensation would cover only energy used in housekeeping but not car fuels. It seems that the most efficient method of compensation (a refund in lump sums) would not be viable in this case because it would equally compensate both income losses. But by implementing other methods (such as lowered tax rates, exemptions, tax refund), either the compensation itself or the effect expected from higher taxes would lose their effectiveness.

Once these questions have been discussed and resolved, the introduction of EFR in Hungary should not be delayed. If the idea gains the support of environmental NGOs, the intelligentsia of humanities sensitive to environmental issues, representatives of media covering environmental problems and the enlightened elite of state administration, together they will represent enough pressure to bear on stakeholders in industry and the general public who resist EFR.